

# Índice Europeo de ciudadanía cívica e inclusión

## Introducción

---

# 1. INTRODUCCIÓN

## INTRODUCCIÓN

---

**E**xiste una necesidad ineludible para que los países europeos sean realidades abiertas e inclusivas, no sólo para el desarrollo de sus economías, sino también para construir sociedades cohesionadas. Actualmente, hay 13 millones de inmigrantes residentes no naturalizados en la UE de los quince y la inmigración será un hecho cotidiano para los países europeos en el siglo XXI. La cuestión que se debe plantear no es, por lo tanto, si Europa debe o no aceptar la inmigración, sino que la pregunta clave es cómo se debe *gestionarse* la inclusión de los inmigrantes en las sociedades europeas. La historia demuestra que la incorporación de las anteriores olas de inmigrantes no ha sido sencilla, pues muchos países europeos se enfrentan todavía a persistentes dificultades estructurales relativas a la inclusión económica, social y política de sus comunidades inmigrantes. La exclusión social representa una lamentable pérdida de potencial y una amenaza para los valores de igualdad y tolerancia en los que se ha fundado la Unión Europea. Al mismo tiempo, el contexto de referencia para los debates sobre inclusión de los extranjeros está cambiando a medida que los espacios económicos y políticos europeos –en torno al Mercado Común y el Espacio común de Seguridad, Libertad y Justicia– se consolidan y se amplían a nuevos estados.

**Es de vital importancia integrar a los inmigrantes en el mercado laboral europeo.** En 2000, los mismos estados miembros de la Unión se fijaron el ambicioso objetivo de “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”<sup>1</sup>. Este objetivo no podrá cumplirse si no se incluye adecuadamente a la población inmigrante europea en el mercado de trabajo. Es crucial que las habilidades e iniciativas de estos colectivos no se desperdicien y que, por el contrario, se utilicen para construir una economía ágil y competitiva.

Es también importante incluir a los trabajadores irregulares en el mercado laboral de la UE. Mercados de trabajo cerrados y restrictivos fuerzan a muchos inmigrantes en territorio de la Unión a entrar en la economía informal. Ello hace que los trabajadores irregulares sean todavía más vulnerables frente a la explotación y alimenta un mercado negro que es muy

1. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, 23–24 de marzo 2000.

difícil de regular. Un mercado irregular de grandes dimensiones para los empleos no cualificados también puede ser una desventaja para los colectivos de trabajadores autóctonos más vulnerables, cuyos costes laborales son más elevados. Además, la falta de vías de entrada para la inmigración legal a menudo desvía a los candidatos de inmigración económica hacia las vías del asilo, ya saturadas de por sí.

La agenda de Lisboa ha lanzado un debate sobre la necesidad de promover la inmigración por motivos laborales en la UE, dado el actual contexto de necesidad de mano de obra, especialmente en algunos sectores. A menudo, se argumenta que la inmigración podría ser parte de la solución de los problemas causados por el envejecimiento de la población europea, la falta de mano de obra cualificada en determinados sectores y la falta de vitalidad en la economía. Sin embargo, la inmigración laboral puede ser una solución creíble a los problemas demográficos de Europa sólo si se incluye de manera efectiva a los inmigrantes en el mercado laboral y en la sociedad en general.

**Los inmigrantes en Europa también requieren unos derechos de ciudadanía cívica adecuados para estar verdaderamente integrados en la sociedad europea.** La inserción en el mercado laboral es sólo un primer paso hacia esa integración. Los inmigrantes necesitan de unos derechos de ciudadanía cívica apropiados para ser ciudadanos de pleno derecho y poder participar activamente en la vida social y política.

**Actualmente, en la UE existe, en términos legales, una 'segunda clase' de ciudadanos formada por nacionales de países terceros que no gozan de los mismos derechos que los ciudadanos de la Unión.** Europa está construyendo un Espacio común de Libertad, Justicia y Seguridad<sup>2</sup>, basado en los valores de solidaridad e igualdad, del que los inmigrantes están en parte excluidos. Es necesario combatir esta desigualdad y a tal efecto, los estados miembros se han comprometido con el principio de conceder a los extranjeros derechos equivalentes a los de los nacionales en la declaración de Tampere<sup>3</sup>. Si los inmigrantes no disfrutan de los mismos derechos que los nacionales de la UE, lo más probable es que se sientan excluidos. Se debe luchar contra la exclusión social y política para crear sociedades unidas y dinámicas. Uno de los elementos que contribuyen a ello son las responsabilidades de los propios ciudadanos hacia la sociedad. Y las responsabilidades de los inmigrantes en Europa deben ser proporcionales a los derechos de que gozan.

**Los estados de la UE tienen mucho que ganar si tratan las cuestiones de inmigración desde una perspectiva europea común.** En la UE, está en marcha un proceso para crear un espacio económico y social común, en el que se promueve la movilidad y la igualdad. La piedra angular de ese desarrollo es un concepto común e inclusivo de ciudadanía que extienda gradualmente las obligaciones y los derechos de la ciudadanía

2. El Tratado de Ámsterdam puso los cimientos para el Espacio Europeo de Libertad, Justicia y Seguridad. En este espacio, existe un solo tipo de ciudadanía de la UE, con unos únicos derechos y obligaciones asociados a ella. La cumbre de Tampere dio seguimiento a esto (véanse las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15-16 de octubre de 1999).

3. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15-16 de octubre de 1999.

## Cuadro 1. Ciudadanía cívica

La ciudadanía cívica garantizaría una serie de derechos básicos a los nacionales de países terceros que sean residentes de larga duración de la UE, de modo que puedan ser tratados de modo similar a los nacionales del estado miembro que les acogen. La ciudadanía cívica toma la ciudadanía de la UE como referencia en cuanto a los derechos que comprende. Además de principios básicos de no discriminación, la ciudadanía cívica incluye los derechos siguientes:

- Derecho de residencia
- Protección ante la expulsión
- Acceso al empleo y al trabajo autónomo
- Acceso a la reagrupación familiar
- Acceso a la educación, la formación en el trabajo y el reconocimiento de diplomas
- Acceso a la seguridad social y a la asistencia social
- Derecho de asociación y afiliación, incluyendo asociaciones profesionales y sindicatos
- Derecho de participación en la vida política (al menos a nivel local)
- Derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo
- Derecho a la libre circulación para estudiar o trabajar en cualquier estado de la UE

La ciudadanía cívica encaja con los objetivos del Consejo Europeo de Tampere (Octubre 1999) de conceder a los residentes de larga duración "derechos lo más similares posible a aquellos de los que gozan los ciudadanos de la UE". La "ciudadanía cívica" se ha convertido en un concepto ampliamente utilizado en los círculos políticos europeos. En este sentido, y a modo de ejemplo, ha sido usado tanto por el antiguo como el nuevo Comisario para Justicia, Libertad y Seguridad:

El antiguo Comisario António Vitorino abogaba por una UE que fuera una comunidad de ciudadanos y sugirió que se hiciera extensiva la ciudadanía cívica a los nacionales de países terceros, apuntando a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE como el documento que debía tomarse como referencia para ello.

El Comisario Frattini declaró al poco de su nombramiento que "la ciudadanía cívica (...) es importante para el proceso de integración y puede contribuir a crear sentimientos de pertenencia de los inmigrantes" además de ser "un medio de fomentar una política europea común para la integración de inmigrantes"

El concepto de ciudadanía cívica está siendo introducido gradualmente en las legislaciones nacionales. La Directiva sobre el estatus de los residentes de larga duración (noviembre de 2003), que regula el acceso al estatus y la protección que este ofrece a los nacionales de países terceros, es una de una de las varias y recientes directivas que suponen un paso significativo hacia la ciudadanía cívica. Sin embargo, queda todavía mucho por hacer.

La ciudadanía cívica debería ser un punto de partida común para todos los residentes en la UE. Y debería ser también parte de un marco europeo de políticas de integración destinadas a los nacionales de países terceros. Tales políticas contribuirían así a la cohesión social y a la competitividad de la economía, a la vez que continuarían siendo fieles a los principios básicos de la Unión sobre inclusión social e igualdad legal y política.

Europea a todos los residentes legales de la Unión. Por ello, en un contexto de interdependencia y movilidad crecientes, los estados de la Unión podrían beneficiarse de la coordinación de medidas y estándares con respecto a los inmigrantes residentes en su territorio. Un sistema común de estándares de ciudadanía reforzaría la aclamada idea de que la UE es un Espacio de Justicia, Libertad y Seguridad auténticamente inclusivo. La UE cuenta ya con la base de un marco común para tales políticas de ciudadanía e inclusión, como pueden ser, por ejemplo, los tratados de Maastricht

## Cuadro 2. Breve historia de las políticas de migración de la UE

### Tratados

1957 El Tratado de Roma

- Introducción del derecho de libre circulación de personas

1985 El Acuerdo de Schengen

- Abolición del control de fronteras en el área Schengen

1992 El Tratado de Maastricht

- Reconocimiento formal de que los asuntos de justicia e interior son de interés común y reforzamiento de la cooperación entre estados miembros en el conocido como "Tercer Pilar"

- Introducción del concepto de ciudadanía europea

1997 El Tratado de Amsterdam

- Integración del Acuerdo de Schengen en el marco de la UE

- Introducción de la base legal para la cooperación en materia de visados, asilo, inmigración y otras políticas relativas a la libre circulación de personas

- Creación del área de justicia, libertad y seguridad que llevó asimismo a la creación de la Dirección General Justicia, Libertad y Seguridad (anteriormente llamada DG Justicia e Interior) en la Comisión Europea

- Reconocimiento de la necesidad de actuación a nivel europeo en las áreas de inmigración y asilo, y en el logro de altas tasas de empleo

### Directivas

2000 Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (2000/43 de 29 de junio de 2000).

2000 Directiva relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (2000/78 de 27 de noviembre de 2000).

2003 Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar (2003/86 de 22 de septiembre de 2003). Su transposición a la legislación nacional debe hacerse antes del 3 de octubre de 2005.

2003 Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (2003/109 de 25 de noviembre de 2003). Su transposición a la legislación nacional debe hacerse antes del 23 de enero de 2006.

2004 Directiva relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (2004/38/EC de 29 de abril 2004).

### Cumbres, Declaraciones y Programas

1997 Cumbre de Luxemburgo

- Dio lugar a la Estrategia Europea de Empleo.

1999 Cumbre de Tampere

- Dio lugar al "Programa de Tampere" (1999-2004) que estableció cuatro áreas en la política de inmigración de la UE:

1. Trato equitativo de los Nacionales de Países terceros: compromiso de concederles 'derechos comparables' a los de los nacionales

2. Gestión de los flujos migratorios

3. Colaboración con los países de origen

4. Régimen común de asilo

### 2000 Cumbre de Lisboa

- Dio lugar a la "Agenda de Lisboa" que recogía el compromiso de crear "la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social"

- Innovó con la utilización del Método Abierto de Coordinación como instrumento para compartir información y evaluar logros.

### 2001 Cumbre de Laeken

- Introdujo la "cláusula de lealtad", con la que los estados miembros se comprometían a no adoptar medidas legales en materia de asilo e inmigración que entraran en conflicto con las recomendaciones de la UE

### 2002 - Cumbre de Sevilla

- Reforzó la importancia de las cuestiones de inmigración para la política exterior de la Unión

### 2003 - Cumbre de Tesalónica

- Declaró la inmigración y la integración de inmigrantes una responsabilidad conjunta de los ministerios de los estados miembros y de las direcciones generales de la UE, tanto de Empleo y Asuntos Sociales como de Justicia e Interior.

### 2004 - Cumbre de la Haya

Estableció el "Programa de la Haya" para proseguir con el trabajo del "Programa de Tampere". El programa de la Haya (para el período 2004-2009) señala cinco áreas principales de trabajo:

1. Asilo (creación de un procedimiento común de asilo y de un estatuto uniforme)

2. Inmigración irregular (reforzamiento de la colaboración con los países terceros, políticas de expulsión y retorno de inmigrantes irregulares, uso de la tecnología biométrica y sistemas de información etc.)

3. Integración (establecimiento de un marco europeo basado en principios de base comunes)

4. Inmigración legal (iniciativas para permitir a los extranjeros trabajar legalmente en la UE de acuerdo con las necesidades del mercado laboral)

5. Cooperación judicial

y Ámsterdam, así como la Declaración de Tampere, y los programas de Lisboa, Tesalónica y la Haya, sin olvidar los principios del Consejo de Europa sobre derechos humanos e igualdad de trato. Con instrumentos como el acuerdo conjunto de objetivos, la evaluación de grupo, el establecimiento de metas de referencia (*benchmarking*), y la identificación de lo que son buenas prácticas, los estados miembros pueden beneficiarse de prometedoras oportunidades para lograr economías sostenibles y sociedades cohesionadas.

**Existen limitaciones a la capacidad de respuesta de la UE ante los nuevos retos y oportunidades planteados por la inmigración.** Una limitación importante es la falta de datos fiables, lo que hace imposible afirmar si los estados miembros están cumpliendo con sus propios objetivos, o si están a la altura de los compromisos que han adquirido. Mientras los estados de la Unión recopilan información sistemática de todos los pollos y de todas las vacas que existen en su territorio en el marco de la Política Agrícola Común, la inmigración es, al parecer, un tema demasiado sensible políticamente hablando, y los estados miembros demasiado distintos para que se recopile información al respecto de manera completa y sistemática. Cuando sí se han recogido datos fiables, ha quedado demostrado que los estados miembros no están cumpliendo con sus promesas en muchas áreas, haciendo evidente que existe un claro desencuentro entre la intención y la práctica.

La falta de información clara dificulta la tarea de supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los estados miembros. (Véase el cuadro 3 sobre la transposición de directivas). Además, los objetivos de Lisboa están lejos de verse cumplidos. Instrumentos como el establecimiento de metas de referencia (*benchmarking*), la evaluación de grupo, la identificación de buenas prácticas y el acuerdo conjunto de objetivos en materia social podrían usarse de manera más enérgica para este fin. Para ello se requiere información clara, transparente y comparable sobre las políticas de ciudadanía e inclusión de los estados miembros.

Los actores no institucionales podrían beneficiarse de una recogida adecuada de datos, lo que les permitiría incrementar esfuerzos e identificar aquellas áreas que merezcan una especial atención. El discurso público, alimentado en buena parte por los medios de comunicación, está plagado de incoherencias y de desinformación.

**En este contexto, los objetivos del Índice son:**

- Presentar datos e información sobre las políticas de ciudadanía e inclusión en la UE en un formato que se preste a establecer **comparaciones** entre estados miembros y en relación a las medias europeas.
- Facilitar el **seguimiento** del modo en que los estados miembros están poniendo en práctica los principios de ciudadanía cívica e inclusión acordados por ellos mismos.
- Identificar modelos de **buenas prácticas** entre los estados miembros.
- Permitir las **comparaciones en el tiempo**, actualizando el Índice regularmente y extendiéndolo a la Unión Europea de los Veinticinco.

**El Índice pretende sistematizar en qué medida las políticas de los estados miembros de la Unión son favorables a la inclusión de los inmigrantes.** El Índice formula lo que serían las bases para la inclusión de los inmigrantes, y argumenta que la inclusión requiere de inserción laboral, reagrupación familiar, residencia de larga duración, naturalización y no discriminación. Esta formulación refleja la obtención progresiva de derechos: desde el momento en que el inmigrante accede al mercado laboral, el Índice sigue su progresión hasta la plena ciudadanía. El Índice analiza estas cinco grandes áreas para la inclusión de los inmigrantes y compara los compromisos adquiridos por los estados miembros con las políticas implementadas. El Índice trata, por lo tanto, de confrontar a los países con sus promesas: ¿están haciendo lo que han dicho que harían en Tampere, en Lisboa y en La Haya?

**El Índice es una oportunidad para que los estados miembros, las instituciones europeas y las organizaciones no gubernamentales evalúen sus respuestas a los retos que plantea actualmente la inmigración.** El Índice permite a los países ver claramente el “menú” disponible de políticas para la inclusión, e identificar áreas específicas donde aún existe margen para la mejora. Esto debería permitir a los estados elevar los estándares hacia el máximo denominador común posible, y evitar así la interpretación a la baja de sus compromisos europeos. Es, además, una oportunidad para los estados de identificar e intercambiar buenas prácticas en materia de inclusión, en un contexto de transparencia de información y sana competencia. El Índice puede ayudar a las instituciones europeas a fomentar las buenas prácticas, así como a observar y estimular las políticas de inclusión de los estados, y también a entender su impacto. (Véase el Cuadro 3 sobre transposición y el Cuadro 4 sobre Procedimientos de infracción). Finalmente, el Índice también debería facilitar el diálogo objetivo y razonado sobre los temas de ciudadanía e inclusión en toda Europa, entre grupos con distintos intereses.

**Los autores de esta publicación reconocen plenamente las limitaciones del Índice. Es importante establecer explícitamente aquellos aspectos que el Índice no cubre, o no puede cubrir.** En primer lugar, ¿qué categorías de inmigrantes considera el Índice? Cuando se habla de inmigración, a menudo los medios de comunicación no hacen las adecuadas distinciones entre demandantes de asilo, refugiados y otros tipos de inmigrantes. Los demandantes de asilo son personas que buscan protección y escapan de algún tipo de persecución –la obligación de ofrecerles protección es un elemento básico de las naciones civilizadas y con principios, y también es una obligación recogida en varios instrumentos internacionales<sup>4</sup>–. La gran mayoría de inmigrantes, sin embargo, no son demandantes de asilo ni refugiados, sino personas que emigran por motivos económicos o laborales, y sus familiares. **Así, el Índice se ocupa de los inmigrantes que han entrado legalmente en el país en busca de trabajo y de sus familiares, que reciben el nombre a menudo de “residentes extranjeros legales”<sup>5</sup>.** El Índice tampoco se centra en

4. Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el estatus de los refugiados (más conocida como la “Convención de Ginebra”).

5. Los nacionales de países terceros (o extranjeros extracomunitarios) son aquellas personas que no tienen la nacionalidad de ningún estado de la UE.

minorías étnicas que gozan de la ciudadanía europea, ni en inmigrantes naturalizados o en 'segundas generaciones' de inmigrantes a quienes se otorga la nacionalidad al nacer.

El Índice no se ha propuesto estudiar, en esta edición, la integración cultural de los inmigrantes ni su participación en la vida política. El Índice evalúa las políticas actualmente en práctica en los estados de la UE, y específicamente las políticas que tratan sobre ciudadanía cívica y mercado de trabajo. Así, el Índice no ilustra, por ejemplo, hasta qué punto los inmigrantes están integrados en su comunidad local, o hasta qué punto participan de la vida política. La participación política es sin ninguna duda crucial para la integración del inmigrante. Pero aunque la intención de este proyecto hubiera sido la de incluir indicadores de participación política, ello no hubiera sido posible debido a la falta de datos al respecto y a los recursos disponibles limitados. Con el desarrollo del Índice en los próximos años, se espera añadir este tipo de datos al proyecto.

**El Índice no establece ninguna relación causal entre las políticas implementadas y las condiciones de vida reales de los inmigrantes.**

El Índice evalúa políticas, y no su eficacia o los resultados que con ellas se obtengan: el Índice no refleja pues la inclusión o integración real de los inmigrantes en la economía y sociedad europeas. El marco de referencia en el que se basa el Índice presenta de manera transparente las políticas que, según parece, crean las condiciones favorables para la inclusión de los inmigrantes. Ello no quiere decir, sin embargo, que exista una causalidad directa entre los resultados obtenidos por las políticas según se evalúan en el Índice, y las condiciones reales de vida de los inmigrantes en un estado en un momento determinado. Eso se debe a que dichas condiciones dependen de muchos otros factores y no solamente de las políticas existentes. Por ejemplo, un grupo de inmigrantes puede presentar una muy baja tasa de empleo, a pesar de que existan políticas de inserción laboral favorables en ese país. Estas divergencias pueden deberse a un sinnúmero de factores como, por ejemplo, niveles de formación, educación, actitudes culturales en relación al trabajo de las mujeres etc. Además, todos los estados miembros tienen historias migratorias y comunidades de inmigrantes únicas, que interactúan a su vez con sus políticas de manera única. Sin embargo, ello no es, en absoluto, razón suficiente para abandonar el desarrollo de políticas. La igualdad ante la ley y la protección de los derechos básicos son condiciones mínimas para que se pueda desarrollar una estrategia pro-activa de inclusión. La inclusión social, por supuesto, tiene lugar en el ámbito de la comunidad local, pero sin una enérgica y adecuada legislación que garantice la igualdad de los inmigrantes ante la ley, todo esfuerzo de inclusión se verá frustrado.

**Es importante también dejar claro cuáles no son los objetivos del Índice.**

**El Índice no trata de distinguir entre "buenos y malos".** Por el contrario, trata más bien que, con información transparente y fácilmente comparable, los gobiernos y demás actores institucionales estén mejor capacitados para coordinar, supervisar y mejorar sus políticas. En un ambiente de sana competencia, los estados miembros pueden valorar sus posiciones en relación a áreas que presentan resultado de relativa fortaleza o debilidad.

## El Índice no está abogando por mayor o menor inmigración.

Actualmente tiene lugar en Europa un debate de muchas, y a veces contradictorias, voces sobre si la inmigración debe fomentarse como una solución para las necesidades de sectores laborales particulares y la acuciante crisis del sistema de pensiones, y en ese caso qué sistemas o mecanismos podrían ponerse en práctica para controlar dicha inmigración<sup>6</sup>. El Índice no ofrece respuestas a esas preguntas. Más bien se centra en cómo se debería gestionar la inmigración una vez ya se ha producido la entrada de inmigrantes. Se debe dar la vuelta a la tortilla, y pensar desde la inclusión en la inmigración. Si Europa quiere beneficiarse económicamente de la inmigración y mantener a la vez sociedades fuer-

### Cuadro 3. Transposición de directivas de la UE

#### ¿Qué es una Directiva?

La UE produce todo tipo de declaraciones, comunicados, conclusiones, Libros Verdes, Directivas, Regulaciones y otros textos públicos. Es importante entender la naturaleza de estos instrumentos diversos.

Cuando en el Índice se habla de compromisos legales de los estados miembros de la UE en el área de inclusión de inmigrantes, se alude a las directivas que los mismos estados han firmado. Los estados también adquieren compromisos menos vinculantes en base a ciertos principios o valores, como los contenidos en las declaraciones de Tampere o Lisboa.

#### ¿Cuáles son las directivas relevantes en la materia?

El Consejo ha adoptado hasta la fecha varias directivas relativas a la inmigración y la inclusión:

**2003** Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar (2003/86 de 22 de septiembre de 2003). Debe ser traspuesta a la legislación nacional antes del 3 de octubre de 2005.

**2003** Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (2003/109 de 25 de noviembre de 2003). Debe ser traspuesta a la legislación nacional antes del 23 de enero de 2006.

**2004** Directiva relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (2004/38/EC de 29 de abril 2004).

El Consejo ha adoptado dos Directivas en materia de no discriminación. Ambas debían ser incorporadas en la legislación nacional en 2003:

**2000** Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (2000/43 de 29 de junio de 2000)

**2000** Directiva relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (2000/78 de 27 de noviembre de 2000).

#### ¿Qué implicaciones tiene para las políticas de los estados miembros?

- Existen dos tipos de compromisos legales: las regulaciones y las directivas. Una regulación implica la adopción por los estados miembros de derecho comunitario con efectos directos. Una directiva, sin embargo, sólo es vinculante "en los resultados a conseguir". Dicho de otra manera, una Directiva debe incorporarse a la legislación nacional, pero la elección del método y la forma para su transposición se deja a las autoridades nacionales (Art. 249 del Tratado de la CE).

- Cuando se traspone una directiva (se incorpora a la legislación nacional), los estados deben asegurar que el propósito de la Directiva se ha respetado, y que existe un máximo de claridad y certeza en toda situación legal (C-190/90, Jur. 1992, p. I-3265). Los instrumentos legislativos que se usen deben tener el mismo estatus legal como los que regulaban la materia anteriormente. La regulación a través de la práctica administrativa no es suficiente, y deben adaptarse las disposiciones legales existentes o adoptarse medidas transitorias si ello fuera necesario.

- La trasposición de directivas deja todavía a los estados un margen de acción considerable. Eso es particularmente cierto en el caso de las directivas sobre inmigración mencionadas anteriormente, que contienen numerosas excepciones y cláusulas flexibles. El control a nivel nacional y europeo del proceso de transposición de las directivas es vital para que haya una transposición adecuada dentro de los plazos establecidos. La recogida regular de datos como la que se ha llevado a cabo para el Índice puede contribuir significativamente a esta tarea de seguimiento.

6. Véase Comisión Europea COM (2004) 811 Libro Verde - El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica.

tes y cohesionadas, sus gobiernos deben aplicar un sistema efectivo de políticas para la inclusión. Se debe mirar más allá de los debates técnicos sobre cómo controlar a los inmigrantes en las fronteras, y centrarse más bien en cómo gestionar la inclusión de esos inmigrantes una vez dentro, para garantizar la unidad y el bienestar de nuestras sociedades.

**El Índice no puede servir de base legal para iniciar procedimientos de infracción.**

#### Cuadro 4. Procedimientos de infracción

- La Comisión Europea es la institución 'guardiana' del Tratado europeo. Tiene por ello poderes para controlar la implementación de las directivas (Art. 211 Tratado de la CE) y para iniciar procedimientos de infracción contra los estados miembros cuando ésta no se completa correctamente o en los plazos fijados (Art. 226 Tratado de la CE).
  - Puede haber retrasos en la transposición de una directiva por diversas razones: un cambio de gobierno anticipado; dificultades administrativas; dificultades de interpretación del texto; necesidad de decisiones políticas o legales controvertidas para la incorporación de la Directiva; o la protesta tácita de los estados miembros, descontentos con la adopción del texto.
  - La Comisión constata que el plazo de incorporación se haya cumplido así como que las medidas y disposiciones adoptadas respeten los términos de la directiva. Las medidas adoptadas deben trasladar completa y correctamente los objetivos de la Directiva. Una irregularidad en cualquiera de estos aspectos puede ocasionar que se inicien los procedimientos de infracción.
  - La Comisión sólo puede iniciar dichos procedimientos tras obtener información relevante que apunte al incumplimiento de las obligaciones de transposición. La Comisión puede detectar esa infracción por si misma o, como ocurre a menudo, puede ser informada a través de preguntas que planteen diputados del Parlamento Europeo o por indicación de los ciudadanos.
- Estudios como este Índice no constituyen en ningún caso base legal para iniciar tales procedimientos de infracción, pero pueden ayudar a la Comisión, a los ciudadanos y a los grupos de interés a identificar posibles infracciones.