

IGLESIAS SÁNCHEZ, S., *La libre circulación de los extranjeros en la Unión Europea: el régimen de movilidad en las Directivas de la UE en materia de inmigración*, Ed. Reus, Madrid, 2010, 438 pp.

Esta monografía aborda uno de los temas más complejos que tienen ante sí tanto la Unión Europea como los Estados que participan en la experiencia de la integración: la movilidad de los extranjeros no comunitarios en el territorio común europeo de libre circulación.

Como es sabido, los impresionantes avances producidos en la integración europea hacia principios de los años noventa, propugnaron un avance económico espectacular que conllevó la creación de un territorio –económico, pero también político– europeo a efectos de libre circulación de personas. Diversas instancias y sedes intentaron regular este tema, donde principalmente los extranjeros no comunitarios constituyen la cuestión más compleja. La obra de la Profesora Sara Iglesias Sánchez –que fue originariamente un trabajo de investigación y una tesis doctoral defendida en 2009, y ahora publicada en la colección de Derecho y Relaciones Internacionales de la editorial Reus– entra de lleno en la normativa de movilidad de los no comunitarios, y en las diferentes problemáticas que actualmente tienen planteados tanto los derechos de extranjería de los Estados miembros, como la normativa europea de libre circulación y la incipiente política de inmigración europea.

La idea central de la monografía es la detección de un cuerpo normativo de derechos de movilidad de los extranjeros no comunitarios. La autora lo diferencia del concepto acuñado de libre circulación de personas, ya que se enfoca hacia el cambio de residencia de un Estado a otro de la Unión, «una cuestión que se encuentra a caballo entre la lógica que inspira las restrictivas regulaciones de las migracio-

nes internacionales y la lógica integradora que subyace a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión», (p. 13). Derechos que la autora inscribe en el ámbito de actuación UE en materia de inmigración legal, específicamente la entrada, residencia y el estatuto jurídico en el Estado miembro de acogida. Para ello se centra en cinco normas, esenciales para determinar los derechos de movilidad de los extranjeros y para su integración social: las Directivas sobre reagrupación familiar, el estatuto de residentes de larga duración, la admisión de estudiantes, la admisión de investigadores, y sobre la admisión de trabajadores altamente cualificados. Todas ellas normas esenciales para los derechos de movilidad en el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia, y que deben interpretarse concatenadas con el derecho de libre circulación que ostentan ciudadanos europeos y nacionales de Estados terceros.

Para ello estructura en ocho Capítulos, que abordan las diferentes cuestiones vinculadas a la regulación y realización efectiva de los derechos de movilidad de los extranjeros en la Unión.

El primer Capítulo aborda la extensión de la libre circulación a los nacionales de terceros estados en perspectiva histórica, y la evolución de la regulación de las libertades de circulación en Europa (Mercado interior, Pactos de Schengen, las diferentes regulaciones de los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Lisboa). Ya el Capítulo II analiza los métodos utilizados en Europa para regular la movilidad y residencia de extranjeros en otros Estados, que son varios y complementarios, aunque algunos técnicamente poco utilizados (extensión de ciertos derechos de circula-

ción a extranjeros), otros deficientes (armonización de condiciones de admisión), y uno deseable para la autora, que es la técnica de crear un nuevo estatuto jurídico europeo, como ha sido el caso de los residentes de larga duración.

Por su parte el Capítulo III analiza el ámbito de aplicación personal en el sistema de movilidad, centrándose en el régimen general de la Directiva sobre el estatuto de residentes de larga duración y su complementariedad con las otras Directivas, concluyendo que existen disfunciones entre los derechos de movilidad, que afectan incluso a los familiares de ciudadanos de la Unión.

El Capítulo IV analiza los problemas que presentan los sistemas de movilidad de las Directivas respecto al desplazamiento efectivo y cruce de fronteras y entrada de un país a otro de los nacionales de terceros Estados, y donde ha jugado un papel importantísimo el acervo Schengen, que no estaba pensado para este tipo de situaciones. De hecho, la diferente configuración jurídica de los derechos de movilidad de extranjeros en relación con la libre circulación de personas también se manifiesta en las normas y procedimientos que regulan la residencia, y que se analizan en el Cap V. Igualmente esta diversidad de derechos del extranjero y sus familiares en el segundo Estado de residencia se analiza en el Cap VII.

En estos Capítulos, y en general a lo largo de la obra está permanentemente en contraste el «nuevo régimen» de movilidad de extranjeros en el territorio de la Unión que otorgan las directivas, con el acuñado y clásico régimen de libre circulación de los Tratados, con fundamento en el mercado interior y canalizado a través de Schengen y los derechos de ciudadanía. De hecho, la autora en el importante Capítulo VI desgrana las razones por la

que señala la existencia de una fragmentación del marco conceptual aplicable a uno y otro ámbito, pues «la especificidad conceptual de las disposiciones relativas a la movilidad dentro de la UE, insertas en las normas en materia de inmigración, consiste en el constante recurso a conceptos ya pulidos y ampliamente interpretados en el ámbito de la libre circulación de personas, dotándoles de un contenido material y de unas consecuencias jurídicas diferentes (pp. 224-225), analizando conceptos como recursos suficientes, seguro de enfermedad, alojamiento, medidas de integración y orden público, seguridad, y salud pública.

La Obra finaliza con un análisis del Derecho Internacional y del Derecho europeo que regulan la libre circulación y la libre elección de residencia, y si puede o no concebirse como un derecho fundamental el derecho a circular libremente en el territorio de un Estado y entre diversos Estados, tema donde también interviene el Derecho constitucional de los Estados miembros.

En las Conclusiones la autora concluye que la actual regulación de la movilidad de extranjeros es deficitaria en múltiples sentidos, y no asimilable a las lógicas normativas del mercado interior, ciudadanía o inclusión de inmigrantes. Una regulación enfocada a tramitar el cambio de residencia, y que no está a la altura de los avances de la integración. La última de las conclusiones avanza interesantes propuestas para mejorar el régimen de movilidad de extranjeros, mediante su codificación y separación de la política de inmigración. Y finalmente, en este contaste permanente en la obra entre movilidad y libre circulación, la autora se decanta por la «remodelación de los derechos de movilidad tomando como referente el paradigma de la libre circulación en el merca-

do interior», y extendiendo la obligación de reconocimiento mutuo (p. 379).

El trabajo sorprende por la bravura con la que la joven autora se sitúa en la encrucijada donde confluyen todas las problemáticas que afectan a la libre circulación, movilidad e inmigración, que es precisamente el estatuto jurídico de los extranjeros que se desplazan y cambian de residencia entre diversos Estados de la UE. Sorprende igualmente el afilado bisturí con el que detecta, sistematiza y disecciona los problemas prácticos de los derechos de movilidad. Es también llamativo el valor para emprender la muy arriesgada tarea de construir un régimen teórico de movilidad de extranjeros anclado en la actuación UE en materia de inmigración y ceñido a cinco directivas, sistema que entiende diferenciado del tradicional de libre circulación de personas de la UE. Y sin embargo, la autora, aparte de criticar con lucidez las incoherencias que afectan a la normativa vigente (como señala el Prologuista y Director de su

Tesis, el Dr. Gil Carlos Rodríguez Iglesias), consigue dar estructura y sentido a este régimen especial de movilidad de extranjeros que construye en este libro.

La obra se lee con facilidad y pese a la quizá excesiva compartimentación en Capítulos, está recorrida por un hilo argumental muy visible, lo que le permite ir sembrando su análisis con soluciones y propuestas en esta materia de la movilidad de extranjeros. Se trata de un sector normativo que está llamado a conocer de importantes avances, puesto que la lógica que se propugna es la de la progresiva unificación del estatuto de los no comunitarios residentes legales en el territorio o espacio común de circulación que es Europa. De ahí la importancia de recomendar la lectura y consulta de obras como ésta de Sara Iglesias Sánchez, que abren caminos y allanan problemas para regulaciones futuras.

Alejandro del Valle Gálvez
Catedrático, Universidad de Cádiz