

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ (dir.) y MARÍA DOLORES REQUENA DE TORRE (coord.): *La inclusión de los migrantes en la Unión Europea y España. Estudio de sus derechos*, Thomson Reuters, Navarra, 2021, 521 págs.

A la gestión de las entradas de migrantes de terceros países en el territorio de los Estados miembros de la UE y al control de sus fronteras exteriores se une el desafío de alcanzar una adecuada integración e inclusión social de los nacionales de terceros Estados que residen en el territorio de la Unión. No solo porque acogerlos obedece a razones de carácter humanitario, o a los principios de justicia, dignidad, libertad, democracia, igualdad y Estado de derecho del art. 2 TUE, sino que también porque así lo prevé el art. 79 TFUE. Incluso, aunque no figure escrito en ningún texto legal, porque los migrantes desempeñan un papel esencial en la sociedad europea, cuya demografía decrece cada año. Su prosperidad depende en gran medida de la integración de la población migrante.

La obra colectiva dirigida por el catedrático J. M. Porras Martínez tiene por objeto precisamente explicar las dificultades que entraña la integración de la población migrante en la sociedad española y europea. El destacado grupo de juristas autores de los catorce capítulos examina hasta qué punto las políticas de integración y la concepción de los derechos fundamentales de la población migrante, tal y como actualmente se caracterizan por los poderes públicos y por la normativa estatal y europea, hacen posible la inclusión del migrante en la sociedad de acogida. Las aportaciones proceden de las áreas del Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Derecho Internacional y Derecho Penal lo que hace que el libro ofrezca un estudio pormenorizado y transversal sobre el desarrollo del Derecho interno español completado en todos los capítulos con su encuadre europeo e internacional.

En el proceso de integración de la población migrante en la sociedad se evidencia la gran contradicción europea: su sistema de valores le obliga a mostrar hospitalidad, pero su entramado social, político y jurídico no es partidario de hacerlo. No en vano, el punto octavo del Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, presentado en septiembre de 2020 por la Comisión Europea, resalta que la integración de los migrantes y sus familias constituye un elemento clave en la agenda de la Unión para promover la inclusión social y para garantizar el correcto funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo. Este objetivo, por el momento, constituye tan solo una propuesta. La realidad es que aún son escasas las normas comunes en materia de integración y de derechos de las personas inmigrantes una vez se hallan en el territorio europeo. Aquí reside uno de los méritos principales de la obra recensionada.

Cada capítulo refleja el esfuerzo por explorar —*lege lata y lege ferenda*— las vías hacia las que tiende la Unión en materia de integración de la inmigración.

La obra se estructura en torno a tres grandes apartados. El primero, compuesto por cuatro capítulos, presenta el marco jurídico general sobre la integración de la población migrante desde cuatro perspectivas. El libro se abre con el capítulo titulado «La estrategia común europea para la integración e inclusión de los migrantes y de los ciudadanos de origen migrante» escrito por J. M. Porras Ramírez, a su vez director de la obra. Su objeto es el examen de la política común de inmigración (arts. 79 TFUE). A diferencia del desarrollo normativo por el que ha transitado el Sistema Europeo Común de Asilo, la UE carece de una política en términos de integración e inclusión de naturaleza común. El instrumento referencial en este ámbito desciende a la dimensión de un *Plan de Acción en materia de integración e inclusión para 2021-2027*. El autor explica las razones por las que se carece de un instrumento de Derecho derivado dotado de valor jurídico. Y a través del análisis de la práctica de las instituciones europeas —Comisión, Parlamento y Consejo— y de los consensos alcanzados por los Estados miembros —competentes en último término y responsables de la materia—, aporta una caracterización sobre las políticas de inclusión europeas.

En el capítulo segundo, titulado «Ciudadanía y migración», B. Aláez Corral se ocupa de un concepto de sumo interés, el de ciudadanía, así como de la exclusión de los ciudadanos extranjeros migrantes de ciertas facetas de dicha ciudadanía. En opinión del autor, el concepto de ciudadanía requiere, para empezar, de una clarificación dogmático-constitucional. Partiendo de la hipótesis de que la gradación de la ciudadanía material lleva a distinguir entre ciudadanos nacionales y ciudadanos extranjeros, se pregunta por los elementos que convierten a un individuo en ciudadano y transita por la tensión entre la atribución de la nacionalidad por el Estado, y los efectos de otro tipo de empoderamiento jurídico que permiten la integración. En el capítulo tercero, «De la dignidad a las medidas antidiscriminatorias: reflexiones sobre los derechos de los migrantes», F. J. Díaz Revorio parte de una reflexión sobre los efectos de la globalización, que evoca, entre otras cosas, dos grandes fronteras: la que separa Europa de África y la que hace lo propio entre Estados Unidos e Iberoamérica. Esta separación tiene un origen común: la diferencia en el nivel de vida y en el bienestar económico entre quienes viven a uno y a otro lado de los confines. Siguiendo el hilo conductor sobre el enfoque inmaterial de la frontera, el autor se adentra en el concepto de la dignidad para vincularlo a los derechos de los migrantes. El capítulo cuarto, dedicado a la «Migración y gestión del pluralismo religioso», de M. J. Roca Fernández, hace la función de puente entre los cuatro primeros capítulos que encuadran el objeto de la obra y los restantes,

que se concretan en el estudio de los derechos fundamentales vinculados al migrante. La autora, partiendo de la premisa de que el derecho a la libertad religiosa es un derecho fundamental, defiende la tesis de que la gestión del pluralismo religioso por parte de los poderes públicos ha de obedecer a criterios equitativos. Presentado este marco, expone el régimen jurídico de las manifestaciones religiosas minoritarias más relevantes en España.

A partir del capítulo quinto los autores entran a analizar el contenido de los derechos fundamentales vinculados directamente con la inclusión de la población migrante. En el capítulo titulado «El derecho a la educación de los migrantes», su autor, C. Vidal Prado, se pregunta por el alcance del derecho a la educación de la población migrante —fundamentalmente los migrantes menores de edad— a la luz del Derecho internacional convencional y del Derecho español. Desgrana el contenido de los textos internacionales que prestan atención al derecho a la educación de las personas migrantes y refugiadas, entre ellos, destacamos aquí la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias de 1990, incluido el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, y del Derecho de la UE. A continuación, ahonda en la correlación entre la jurisprudencia del TEDH y la del Tribunal Constitucional al hilo de los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. En este contexto, el autor expone los límites y el alcance del art. 27 de la Constitución española sobre el derecho a la educación y el art. 13 de la misma sobre las libertades públicas de las que gozan los extranjeros en España.

El capítulo sexto, titulado «Políticas de inmigración y mercados de trabajo inclusivos», escrito por J. L. Monereo Pérez, toma como punto de partida una evocadora afirmación: Europa es un continente de inmigración y los trabajadores migrantes son una población de riesgo. El enfoque del estudio trasciende el marco estatal e incide en la necesaria reconfiguración de una política migratoria coherente con la lógica del constitucionalismo democrático-social y con la garantía de los derechos fundamentales de todas las personas. Las causas profundas de la migración proceden del hecho de que los países de origen no se hallan en condiciones de garantizar un trabajo, una vida y una distribución equitativa. De ahí el impulso inapelable al desarrollo social y ambiental sostenible en los países de origen.

Los factores que llevan a que la mujer inmigrante se vea expuesta a comportamientos señaladamente discriminatorios vienen explicados en el séptimo capítulo, titulado «La inclusión de la mujer migrante», escrito por M. L. Martínez Alarcón. Estos proceden, primero, del hecho de ser mujer;

segundo, del hecho de ser extranjera; y tercero, en casos determinados, por pertenecer a determinada etnia o raza. Entre las atinadas puntualizaciones de la autora, pese a que no obedece a la perspectiva de género, destacaría la aclaración relativa a los beneficiarios de la política (en minúsculas) europea en materia de integración. Los beneficiarios son los inmigrantes que acceden y se encuentran en el territorio europeo de *forma regular*. Sin embargo, en el marco de la prevención de la migración irregular, los Estados, y de manera señalada la propia Comisión Europea, fomentan las políticas de retorno de la población irregular. La deficiencias en la aplicación de las medidas de retornos llevan a que alrededor de un tercio de las personas a las que se ordena regresar de los Estados miembros no lo hagan. Siendo esto así, la población migrante en situación irregular —en gran parte compuesta por mujeres— y sujeta a las órdenes de retorno no recibe la asistencia destinada a la integración social de la población migrante, es decir, no es beneficiaria de las medidas de integración.

El núcleo familiar —con la variedad de supuestos cuyo elemento común es la «convivencia»— constituye el asidero sobre el que la población migrante puede encontrar una vía para su integración social en el país de acogida. Así, en el capítulo octavo, titulado «El derecho a la vida familiar y la tutela preferente de la niñez migrante en la Unión Europea», V. Faggiani aborda el alcance y la concreción del derecho a la unidad familiar del migrante frente a la prerrogativa del Estado de controlar la entrada de extranjeros en su territorio. El estudio se centra en los problemas de integración que afectan al niño migrante privado de sus padres. Lo enmarca en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1981, a cuyo tenor corresponde a los Estados velar por que el menor no sea separado de sus padres contra la voluntad de estos, así como atender a las solicitudes del niño para entrar o salir de un Estado parte a los fines de la reunificación familiar. Dicho análisis queda completado por el estudio del derecho a la unidad familiar *ex art. 8 del CEDH*, descrito a la luz de la jurisprudencia del TEDH como un derecho cualificado.

En el capítulo noveno, titulado «La tutela judicial efectiva en los procedimientos migratorios», M. D. Requena de Torre, quien a su vez es coordinadora de la obra colectiva, pone en relación el derecho a la tutela judicial en los procedimientos de protección internacional y de expulsión con las posibilidades de integración del solicitante durante la espera de su resolución. Desarrolla la hipótesis según la cual el derecho a la tutela judicial ampara, tanto en el sentido procesal como sustantivo, además de la tutela efectiva, el derecho sustantivo al asilo (art. 18 CDFUE). A continuación, guardando una relación lógica, en el capítulo 10, sobre «Las restricciones a la libertad de circulación y residencia de los migrantes», J. Ruiz Ramos aborda con rigor las diferencias entre las medidas que afectan a la privación de libertad del migrante (el derecho a la libertad física) y las medidas relativas a la restricción

de movimiento (el derecho a la libertad de circulación y residencia) y pone de relieve la tensión existente entre ambas. El autor desgana con buen criterio las sentencias del Tribunal Supremo sobre este punto y las enlaza y actualiza con dos autos dictados por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 5 y la Audiencia Provincial de Las Palmas de Gran Canaria de abril de 2021 que aportan nuevos elementos en la interpretación sobre la libre circulación de migrantes.

En el capítulo undécimo sobre «El derecho a la vivienda de los migrantes» A. Aguilar se apoya sobre un doble objeto: la dimensión social de la vivienda y la vinculación entre el acceso de los inmigrantes a la vivienda y el principio de igualdad de trato. A partir de aquí analiza el mandato constitucional del art. 47 de la CE en tanto que principio rector de la política social y económica. En el capítulo duodécimo sobre «El derecho a la salud de los migrantes» A. Balaguer Pérez se centra en la vertiente de la asistencia sanitaria y en los avances y retrocesos plasmados en la legislación española en lo que se refiere a la concepción del derecho a la salud.

Para terminar, los dos últimos capítulos se adentran en el terreno de la situación de «irregularidad» de los inmigrantes provocada como consecuencia de la violación de las normas nacionales y europeas sobre la entrada y la permanencia. Así, el capítulo titulado «Immigrazione irregolare e diritti fondamentali nella lente di Strasburgo», F. Scuto expone los límites que el TEDH ha venido recabando —sobre la base del articulado del CEDH *par ricochet*— ante el endurecimiento de las medidas contra la inmigración ilegal establecidas por los Estados. Para finalizar, en el último capítulo, titulado «Derecho penal y migración» E. Marín de Espinosa parte de la premisa de que el Derecho penal no es ajeno a los movimientos migratorios y así, se pregunta por el modelo de inclusión del migrante —cohesión, pluralismo cultural o asimilación— defendido por nuestro sistema penal. Responde que dado que el sistema español carece de una política criminal orientada a la protección del migrante, la adscripción a un modelo de inclusión determinado ha de realizarse a la luz del estudio concreto de cada tipo delictivo.

En suma, la obra colectiva recensionada contribuye a mejorar el entendimiento y a avivar el debate sobre la integración e inclusión de la población migrante en la UE y en los Estados miembros. Sus aportaciones, valiosas y pormenorizadas, cubren de manera transversal los puntos esenciales de uno de los grandes problemas, hoy llamados desafíos, de la Unión.

Joana Abrisketa Uriarte
Universidad de Deusto