

NOTICIAS DE LIBROS (*)

AJA, Eliseo: *Inmigración y democracia*; Alianza Editorial, Madrid, 2012, 552 págs.

I. INMIGRACIÓN Y DEMOCRACIA: UN BALANCE PARA EL FUTURO

A falta de estadísticas realmente fiables (un problema endémico en este campo) que permitan analizar bien el auténtico impacto de la crisis económica en la inmigración, sí sabemos que España, lejos de volver a sus orígenes emigrantes, sigue siendo todavía el país de acogida en que se convirtió con la democracia.

Ciertamente no se puede negar que la recesión constituye un antes y un después para la evolución de la inmigración (como del país mismo) y es conveniente tener presente que, según todos los indicios, en 2011 la inmigración se detuvo, y en 2012 comenzó a disminuir («saldo migratorio negativo», tendencia que se muestra con más claridad en el primer semestre de 2013, según el INE). Los inmigrantes no vienen tanto y hay más inmigrantes que se van de los que vienen, pero no tenemos datos para afirmar, como se a veces se hace a la ligera, que la mayoría se marcha (2).

(*) La Sección cuenta con las colaboraciones permanentes de Francisco Javier Matia Portilla (Coordinador), Ignacio Álvarez Rodríguez, Ignacio García Vitoria, Esperanza Gómez Corona, Alfonso Herrera García, Mari Luz Martínez Alarcón, Roberto Carlos Rosino Calle y Fernando Simón Yarza.

(2) No lo hizo en 2011 y parece que tampoco, al menos significativamente, en 2012. En el estudio *Claves de la integración de los inmigrantes en España 2013* de la Fundación SM sí se avanza, en cambio, que todavía es incierta la evolución en 2013, pues no hay indicios suficientes para valorar el efecto en esta línea de medidas como la supresión de la asistencia sanitaria a inmigrantes irregulares.

En este punto de inflexión, propicio a la reflexión, ve la luz el estudio *Inmigración y Democracia*. Una incuestionable referencia bibliográfica.

Si en su momento el profesor Eliseo Aja ya fue pionero en el estudio de la inmigración, situándolo con seriedad en la disciplina constitucional (*La nueva regulación de la inmigración en España*, 2000), continuó liderándolo a lo largo de toda esa primera etapa en la que, con rapidez, España se convirtió en un país receptor, en un país de inmigración. Algunas de las obras por él promovidas, como *Los derechos de los inmigrantes en España* (2009), *Las Comunidades Autónomas y la Inmigración* (2006), *La regulación de la inmigración en Europa* (2005) daban en el clavo de las cuestiones constitucionales que se iban planteando. Todavía circunscritas a cada uno de los ámbitos de los que se ocupaban, hay que mencionarlas porque constituyen el terreno fértil en la que la obra que ahora comentamos hunde sus raíces intelectuales más profundas.

Inmigración y Democracia, con todo, no es un mero compendio de todo ese inmenso bagaje de conocimiento acumulado. No se limita a ofrecernos un corolario a modo de balance. Al contrario, da un salto cualitativo en el plano científico porque reflexiona y apunta soluciones en un plano hasta ahora prácticamente inexplorado para los juristas: el de la integración social no como objeto (ninguneado normalmente) de la sociología sino de la Constitución como norma. Sólo una obra con la mirada bien puesta en el futuro puede hacerlo. Y probablemente sólo un autor con la personalidad del nuestro puede apostar por tal planteamiento. Le ocupa y preocupa, con razón, la gestión de la inmigración cuando todas las fuerzas que la mueven se vuelvan a reunir al calor de la recuperación económica. Tomemos pues buena nota de esta obra pausada y meditada, escrita en un periodo de transición y con perspectiva, sin las exigencias de los telediarios. Nos será muy útil haber aprendido de ella.

Por lo demás, con su generosidad característica, el mismo autor confiesa al principio que el libro se ha nutrido de la rigurosa masa crítica que en torno al estudio de la inmigración él supo construir en España. Abriéndonos siempre las puertas a tantos profesores jóvenes (y no tan jóvenes), gracias a los sucesivos proyectos de investigación que dirigió durante años desde un profundo respeto científico. Es probable que el lector no lo perciba, porque el autor no lo confiesa, pero dan cuenta de la calidad de las investigaciones a su cargo, la permeabilidad a sus propuestas de varias normas de referencia (Ley Orgánica 2/2009 y RD 557/2011), así como de importantes decisiones judiciales (ATC 239/2012).

II. LA VISIÓN VANGUARDISTA DE LA INMIGRACIÓN

Eliseo Aja vuelve a ser vanguardista en las formas y en el fondo. Sin abandonar de todo la lógica jurídica (de constitucionalista pragmático) hace incursiones en la sociología y en la filosofía política para plantear las ideas y ofrecer las soluciones en un tono y con un ritmo tan cómodo como inusual en nuestra literatura. Sin caer, en ningún momento, en la divulgación, y mucho menos en el simplismo, explica con claridad sus ideas. Precisamente porque las tiene claras y muy meditadas, sus ideas se entienden

sin la menor dificultad por quien quiera acercarse a ellas. La complejidad poliédrica de los asuntos que trata, al no constituir un problema para el autor, no se convierten en un problema para el lector, que se los encuentra destilados, desmenuzados con las aristas justas para alcanzar a vislumbrar su verdadera dimensión.

La obra expone de un modo más o menos resumido las grandes teorías (interesante el repaso a las de toda índole sobre las causas de la inmigración) tamizándolas con la suya propia. Sin separar ni por un momento los pies de la tierra. Con un profundo dominio de los vericuetos de la realidad de la inmigración. Sólo así puede plantear problemas con precisión y encontrar soluciones atinadas y sensatas, desprovisto siempre de cualquier tipo de prejuicio. Como nuestro profesor confiesa «el núcleo de este libro es la legislación española [interpretada en sentido muy amplio, añadimos nosotros] pero para entenderla y valorar sus efectos es preciso conocer los datos más destacados de la realidad, del fenómeno migratorio» (pág. 48).

De ahí que escudriñe las estadísticas, sometiendo a cuarentena muchas de las informaciones que arrojan por no resistir las pruebas más elementales de contraste. Inmigrantes que salen de la estadística por las «naturalizaciones», desfases con los empadronamientos, son más o menos conocidas, pero él pasa del gran angular al retrato de precisión en otros ámbitos imprescindibles para conocer qué está pasando: indaga estadísticas sobre destrucción de empleo en sector de construcción, o en el servicio doméstico, o enfoca por países (Ecuador, Perú o Colombia como países emergentes), con resultados sorprendentes (págs. 54 y sigs.).

Y de ahí que de la estadística pase a la pura realidad. No la que ven las instituciones ni la que tienden a relejar otros estudiosos, sino la que viven los propios inmigrantes: las diversas (y a veces perversas) prácticas de los ayuntamientos para empadronar, de los colegios para escolarizar, de los empresarios para contratar...

III. EL COMPROMISO DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL CON LA INMIGRACIÓN: LA COHESIÓN SOCIAL

Como indicamos, el profesor sitúa en las primeras páginas del libro el análisis de los orígenes, de las causas de la inmigración, y a raíz de ella comienza a formular su propia concepción de la integración, dándole forma a lo largo de todo el libro hasta el momento álgido que, como veremos, es el dedicado a la integración. Cuando hablamos de esta visión de la integración entiéndase que el autor piensa en una concepción político-jurídica de la misma, con la novedad que comporta.

Así nos queda claro que la inmigración responde, esencialmente, a la diferencia tanto de salarios como de trabajo (cantidad y calidad del trabajo) entre unos países y otros, de manera que el desplazamiento de trabajadores resulta provechoso para todos, pero para que ello sea así, es necesario garantizar la *cohesión social* del país que los recibe. Un necesario fin de la democracia constitucional al que, entre otros instrumentos, sirve el control (en sentido puramente policial, si se quiere) de la inmigración.

Control e integración son, como es sabido, las dos caras de cualquier política migratoria. El profesor Aja insiste en ello una y otra vez, con realismo, huyendo de «buenismos bienintencionados» (págs. 31 y 245), en ocasiones presentes en nuestra doctrina («empadronamiento solidario», pág. 235). Sin embargo, el enfoque es en cierta medida novedoso porque prioriza el vector de integración al colocar el control al servicio exclusivo de aquélla (entendida en términos de cohesión).

La inmigración irregular devalúa las normas de la inmigración, deslegitimándola, sin olvidar que la finalidad legítima de los poderes públicos cuando la gestionan ha de ser la cohesión social. Lo que en términos prácticos (nunca falta la vocación de encontrar soluciones a problemas auténticos) significa que a veces tiene que ceder si quiere seguir siendo legítima (arraigo, estatuto precario del extranjero con orden de expulsión imposible de ejecutar, irregulares empadronados, etc.). La cohesión social, pues, como compromiso de la democracia constitucional con la inmigración.

IV. LA COHESIÓN SOCIAL: IGUALDAD Y DERECHOS

La Constitución en el libro no permanece estática en su cúspide. Al contrario, desciende a la búsqueda constante de soluciones a los problemas gracias, sobre todo, a que es el punto de partida también para plantearlos.

Sin dejar por ello de mencionar aspectos polémicos por su trascendencia en los medios de comunicación, su resolución y su tratamiento es tan contundente como escueto cuando se aleja de la lógica jurídico-constitucional. Como si devaluara la honestidad y el rigor del constitucionalista (huida del oportunismo) dar tal tratamiento allá donde no hay auténtica densidad constitucional (incluso después de haberla buscado: el velo islámico en las escuelas es un ejemplo).

El libro es prolífico recogiendo casos verídicos, noticias de prensa, sentencias concretas incluso de jueces de instancia, resoluciones administrativas, disposiciones puntuales... todo tipo de elementos que permitan configurar el tratamiento jurídico último de una determinada cuestión si eso sirve para precisar el enfoque del problema y buscar una mejor solución adecuada a la Constitución (en términos, para el autor, de integración cohesión). Desde la Circular clave en la decisión administrativa del tipo de procedimiento de expulsión que se aplica (pág. 250) o el Protocolo de la policía sobre Normas de seguridad en la repatriación de inmigrantes (pág. 325) hasta el último acuerdo que permite que la contratación de temporeros sea una realidad (pág. 174). Si se nos permite la incursión en otros métodos distintos del jurídico, estamos ante lo que se dice un inmenso «estudio de campo».

Con este prisma, pues, se buscan permanentemente las respuestas que la democracia constitucional puede o, mejor, debe dar a la inmigración. Sin dejar fuera de la diana de enjuiciamiento crítico ningún espacio y reclamando siempre a cada uno lo que le corresponde. Así, a la Constitución, se le pide una reforma (del art. 13.2 CE para suprimir la cláusula de reciprocidad en voto, y permitirlo en las generales, pág. 419). A las leyes, más realismo (pese a la valoración bastante positiva de la última reforma de la Ley de Extranjería en 2009, se advierte, por ejemplo, de los riesgos de la excesiva

«laboralización» de la inmigración). A los poderes públicos, más eficacia (el panorama de distribución competencial de la política de inmigración —si bien no construido como probablemente se pudo en la STC 31/2010— demanda constantemente esfuerzos de coordinación y cooperación entre administraciones; posibles técnicamente con voluntad política: tal como demuestra la implantación del sistema que permite a la CCAA intervenir en la autorización inicial de trabajo, pág. 181). A los medios de comunicación y a políticos de cierto tipo, menos demagogia (pág. 233). Y a los ciudadanos como el lector, ni prejuicios ni ingenuidad.

En este sentido destaca que se parta de un estatuto de derechos de los extranjeros asumiendo el resultado aunque no el método del Tribunal Constitucional (la reciente STC de 14 de noviembre de 2013 vuelve a ser otro ejemplo). Y que se evite incurrir en tediosos análisis en los que cualquier investigador con las ideas menos claras acaba (acabamos), inevitablemente, cayendo siempre.

Asumamos que los extranjeros son titulares de los derechos constitucionales porque el legislador no puede limitarlos arbitrariamente, sino sólo respetando su contenido esencial y el resto de mandatos constitucionales (SSTC 99/85 y 115/1987), incluidas las debidas exigencias de razonabilidad y proporcionalidad.

Los principales elementos jurídicos de la extranjería se contrastan uno detrás de otro con esta conclusión, pero no por el mero ejercicio retórico de contribuir a la teoría de los derechos fundamentales, sino para analizar realidades, identificar conflictos y aportar respuestas: el sistema de infracciones y sanciones (multas y expulsiones); los derechos fundamentales, orientándolos siempre a los auténticos problemas que plantean (zonas de tránsito de aeropuerto, detención en centros de internamiento, factibilidad de los recursos y calidad de revisión judicial, etc.), como aquellos otros habitualmente denostados por los constitucionalistas pero nucleares cuando hablamos de cohesión (seguridad social, urbanismo, etc.) sin olvidar, claro está los esencialísimos derechos a la educación y sanidad (sobre los que volvemos enseguida).

V. INTEGRACIÓN Y CONSTITUCIÓN

Los dos capítulos finales (11 y 12) son un concentrado exquisito del pensamiento del libro entero. Si la integración social es el cometido de la democracia, su dimensión es netamente constitucional. El autor nos confiere de los elementos de reflexión suficientes como para poder construir un marco (la constitución como abanico de posibilidades) en la que centrarla, a condición de que exijamos su irradiación automática a todo el ordenamiento jurídico.

Sin abandonar el concepto de Constitución como norma, la novedad para la disciplina recae en la juridificación (o más aun, constitucionalización) de una dimensión, la integración, tradicionalmente relegada al ámbito sociológico y que trata de superarse en el libro. Un ejemplo es el análisis minucioso del eventual concepto de integración acogido por el legislador (tras la reforma operada en el año 2009). Sin que esto suponga pasar por alto los distintos modelos jurídico-sociológicos de la integración de nuestro

entorno cultural (melting pot, multiculturalismo, asimilación, gastarbeiter, etc.) ni hacer concesiones a sus profundas ambigüedades.

Lo que sí cuestiona el autor desde la filosofía política son algunos paradigmas clásicos: la ruptura del vínculo de la ciudadanía con la nacionalidad para tratarlo con el de la permanencia estable a la comunidad (con Kymlicka o Ferrajoli, entre otros tantos pensadores).

Con visión analítica, el catedrático de Barcelona extrae tres elementos comunes de todos los modelos de integración, para ofrecernos pistas sobre el concepto por el que podemos optar como país. Así, hablamos de la triple concurrencia de una integración genérica, una integración específica y una integración restringida (pág. 443).

La *integración genérica* tiene un componente fuertemente psicosocial (*sentirse integrado* o *estar integrado* es una cuestión de percepción del inmigrante y del autóctono) pero si volvemos a nuestra lógica puede afirmarse que tiene que ver con el estatuto del inmigrante en una serie de ámbitos (educativo, laboral, servicios públicos, cultural, político...). Se observará que, salvando las enormes distancias, es muy distinto de los espacios que conforman la integración de todas las personas, con independencia de su nacionalidad, en riesgo de exclusión de la sociedad.

Mientras que la *integración restringida* tiene, como su propio nombre indica, un vuelo más corto. Aunque no por ello baladí. Se concreta en el conocimiento institucional y de las lenguas del inmigrante, y suele estar canalizado a través de cursillos de la más variada índole que dan lugar a un informe, útil al inmigrante en distintos momentos del *iter* migratorio (autorización permanente, o reagrupación familiar o incluso nacionalidad). Interesante en este apartado el análisis de las leyes valenciana y catalana así como la heterogeneidad en el tipo de informes y requisitos para poder acreditar alguna faceta de esta integración restringida contenidos en la Ley de Extranjería (págs. 461 a 463).

La *integración específica* es crucial porque se debate en términos de igualdad social y respeto a la diversidad. Animamos al lector a que transite por el capítulo 12 y sus consideraciones en torno a la prohibición de discriminación y las políticas de igualdad de oportunidades con las que podrá hacerse su propia idea sobre la concepción constitucionalmente más adecuada de integración.

Decíamos al principio que el libro es una herramienta para plantear la inmigración del futuro, pero el futuro ya está aquí y sus reflexiones nos son útiles desde ahora.

Como el lector sabrá, una medida legislativa relativamente reciente, y en todo caso posterior a la aparición del libro, «limita» la asistencia sanitaria a los inmigrantes irregulares (Real Decreto-ley 16/2012). Limitar es el eufemismo técnico que no puede servir para ocultar la realidad que esconde: privación de la asistencia sanitaria a inmigrantes irregulares salvo en casos de urgencia, mujeres embarazadas y niños. Y ello en el contexto actual de desempleo con el problema adicional que supone para el inmigrante carecer de trabajo en el momento crítico de la renovación de la residencia.

El ATC 239/2012, de 12 de diciembre, es todavía un tanto prematuro porque solo resuelve incidentalmente la cuestión, al decidir sobre la suspensión de la ley vasca que ampliaba el derecho recortado en el Estado. Pero aún así, o quizá por ello (podía haber sido menos elocuente y no lo fue) en su FJ 5 se afirma:

«... apreciando este Tribunal que el derecho a la salud y el derecho a la integridad física de las personas afectadas por las medidas impugnadas, así como la conveniencia de evitar riesgos para la salud del conjunto de la sociedad, poseen una importancia singular en el marco constitucional, que no puede verse desvirtuada por la mera consideración de un eventual ahorro económico que no ha podido ser concretado».

Significativo, en todo caso. Tanto del peso y la impronta que dejan visiones constitucionales de la inmigración como la que nos ofrece *Inmigración y Democracia*. Como de la conveniencia de aprender la lección, según advertencia de su autor. Tomen nota(s).

Ana Ruiz Legazpi

Profesora de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Madrid

CALVO ESPIGA, Arturo, y PEÑIN GONZÁLEZ, M.^a Adoración: *Constitucionalismo y protección penal del matrimonio. La secularización del matrimonio en la evolución histórica del ordenamiento penal español*; Civitas y Thomson Reuters, Cizur Menor, 2010, 349 págs.

La obra que comentamos es un estudio sobre uno de los aspectos más relevantes de la dimensión jurídica del matrimonio, contemplado fundamentalmente desde su perspectiva constitucional y desde la influencia que el desarrollo constitucional español tuvo en la legislación penal protectora del matrimonio. Su denso y riguroso contenido lo acreditan la riqueza del aparato crítico a pie de página, el análisis de fuentes legislativas, tanto constitucionales como ordinarias, y jurisprudenciales, así como la abundante, casi exhaustiva, y selecta bibliografía con que se enriquece y sobre la que ha sido elaborada esta monografía.

Se abre el libro (págs. 13-27) con una ajustada, precisa y, a la vez, erudita introducción que describe perfectamente la línea metodológica que se seguirá en el tratamiento de la compleja cuestión que se han propuesto los autores. Una vez situado el problema y los interrogantes que el mismo suscita, el estudio se articula en cuatro capítulos. En el primero (págs. 29-138), se aborda el entorno constitucional, a partir de una perspectiva histórica y jurídico-evolutiva, de la legislación matrimonial desde que, en el primer Código Penal, aparecen de forma sistemática normas protectoras del matrimonio. En el siguiente (págs. 139-239) se presenta y analiza el proceso mediante el que, por medio de la coerción de la norma penal, se ha dado cobertura y garantía a la institución matrimonial tal y como la delimitara en cada momento la legislación civil. Entorno y principios constitucionales, tipo jurídico y cobertura penal sólo son efectivos en cuanto aplicables y contrastados social y personalmente, tanto en la dinámica implícita en el desarrollo normal del ordenamiento como en las situaciones de crisis y conflicto. Al estudio de la Jurisprudencia en torno a la protección penal del matrimonio dedican los autores el tercer capítulo (págs. 241-305) de este estudio, en el que desde el fondo y cobertura cons-