

Javier DE LUCAS; María José AÑÓN (eds.),
Integración y derechos. A la búsqueda de indicadores.
Barcelona, Icaria, 2013, 325 pp.

JUAN RAMÓN FALLADA GARCÍA-VALLE
Universitat Rovira i Virgili

Palabras clave: inmigración, políticas de integración, indicadores, derechos fundamentales.

Keywords: immigration, integration policies, indicators, fundamental rights.

Los vínculos entre el reconocimiento de derechos a la población inmigrante como instrumento ineludible para alcanzar el objetivo de la integración de ese colectivo ya ha sido ampliamente abordados y desarrollados, si bien hasta la fecha los esfuerzos se han dirigido mayormente a tratar de fundamentar esos vínculos. En ese plano, la idea rectora apunta a que la integración requiere necesariamente (aunque por sí sola probablemente no resulte suficiente) del pleno reconocimiento de derechos; dicho de otra manera, no hay auténtica integración sin reconocimiento pleno de ciudadanía. Ulteriormente, esa condición necesaria conlleva la igualación jurídica de los extranjeros respecto a los nacionales. En cierto modo, esta postura no es sino la traslación al colectivo de inmigrantes extranjeros de las reivindicaciones de una serie de colectivos de nacionales como consecuencia de la discriminación que padecieron (y siguen padeciendo) ya desde la época del Estado liberal, como es el caso de las mujeres o de algunos grupos étnicos o raciales. Lo novedoso de la obra que aquí se recensiona radica precisamente en el cambio en el foco de interés: la conexión entre integración y reconocimiento de derechos se asume, para dirigir la atención a evaluar el alcance de ese reconocimiento y la efectividad de su disfrute en tanto que condiciones *sine qua non* para el éxito de los procesos de integración. Este enfoque supone, pues, una mayor concreción y profundización de la propuesta del paradigma garantista, que ya no se limita a una crítica abstracta de otras posturas, sino que trata de construir una metodología que permita enjuiciar las políticas de integración.

Recientemente, se han desarrollado indicadores para la evaluación del respeto efectivo a los derechos humanos, entre los cuales destacan los establecidos por la ONU en 2008. En esos estudios se distinguen tres tipos de indicadores: de estructura, de proceso y de resultados, cada uno de los cuales se centra en aspectos distintos relacionados con la garantía de derechos: mientras los indicadores estructurales analizan el reconocimiento de derechos y su articulación jurídica, los indicadores de proceso evalúan su implementación, y los de resultado su efectividad real. Esa misma división acaba siendo utilizada como eje articulador de la mayoría de trabajos, lo que redundaba en la coherencia interna del libro en su conjunto.

Concretando algo más, esa articulación de los trabajos parece guardar también una estrecha relación con el tipo de derechos analizados. Varios autores exponen cómo el contexto actual de crisis económica ha conducido a la aprobación de políticas involutivas en relación al reconocimiento o la efectividad de derechos, muy especialmente en la esfera de los denominados “derechos sociales”, y ello a pesar del amplio consenso existente acerca del rol fundamental que juegan esos derechos en los procesos de integración de la población en general, y del colectivo de inmigrantes extranjeros en particular. De ahí que, tal vez, una parte significativa de los estudios recogidos en la presente obra se centren en el análisis del estado de cosas de los derechos sociales. Por motivos obvios, sólo en aquellos derechos en los cuales se detectan severas deficiencias ya en los indicadores estructurales, el estudio se restringe a ese nivel. En la obra que nos ocupa, esta eventualidad se plasma a través del derecho político de sufragio y del derecho a la tutela judicial efectiva, cuyos estudios han sido ubicados hacia el final de obra. En este punto, el propósito no sería hacer frente a los retrocesos que se están produciendo, sino en seguir avanzando en el pleno reconocimiento de derecho y la igualdad jurídica entre nacionales y extranjeros.

La primera contribución corre a cargo de Ángeles Solanes, quien aporta una visión global de las políticas de integración en la Unión Europea y los Estados que forman parte. Primeramente, expone la posición de la Unión Europea relativa a la integración de los inmigrantes, proceso que es caracterizado formalmente como enriquecedor y bidireccional. De ese planteamiento cabría esperar una regulación que no considere el fenómeno migratorio como problemático, y que tienda a la igualdad jurídica entre nacionales y extranjeros. El resto de su aportación se dedica a evaluar si la normativa y los planes de acción de los Estados miembro se ajustan a esa visión general, y

en qué medida se ha conseguido la integración de los diversos colectivos de inmigrantes. A este respecto, concluye que la actuación de los Estados no se compadece con el planteamiento global, conclusión genérica que sustenta en base al análisis de tres áreas concretas: el mercado laboral, el conocimiento de la lengua y la cultura del país receptor, y el sistema educativo. En lo que concierne al mercado laboral, los indicadores mostrarían que las dificultades de acceso y la discriminación salarial perseveran, especialmente en el caso de las mujeres inmigrantes. Las políticas de inmigración se plantearían exclusivamente desde un enfoque economicista e instrumentalizador de la fuerza de trabajo extranjera, que conduce a la desatención de los problemas de inclusión que padecen y a la problematización del fenómeno inmigratorio en un contexto de altas tasas de desempleo tanto coyuntural, con la actual de crisis económica, como estructural. Además, la sobrecualificación y la correlativa infravaloración del trabajador inmigrante comportaría evidentes ineficiencias, alentando prejuicios y deformando el papel que la inmigración ha jugado y juega en el crecimiento de las economías europeas. En abierta contradicción con el pretendido carácter bidireccional, la proliferación de los denominados “contratos de integración”, teóricamente diseñados para poner a prueba los conocimientos de lengua y cultura del país de recepción, y en los cuales se hace depender aspectos fundamentales como la obtención de permisos de trabajo y residencia, la reagrupación familiar, la naturalización, etc., pondrían en evidencia que los esfuerzos de integración se hacen recaer únicamente del lado de los inmigrantes. Por otro lado, esos contratos no se habrían demostrado eficaces. Finalmente, el bajo rendimiento y las altas tasas de abandono escolar de los menores inmigrantes los achaca principalmente al enfoque erróneo de los modelos educativos, hecho que, por ejemplo, se plasmaría en la carencia de una formación adecuada de profesores y demás personal en el trato de la diversidad cultural y en la ausencia de planes adaptados a las necesidades específicas de los alumnos, o bien a la falta de recursos en aquellos países donde sí tienen en cuenta el fenómeno de la multiculturalidad. La ausencia de un enfoque multicultural en la educación se ha traducido en conflictos relacionados con las diferencias culturales. La autora lo ejemplifica con el caso del velo islámico, cuyo uso se ha prohibido en la mayoría de países, ya sea a través de una ley nacional, regional o en base a la libertad de reglamentación concedida a los centros educativos.

Ante ese estado de cosas, la autora finaliza con una serie de propuestas generales dirigidas a recortar la brecha entre la retórica institucional y las

medidas efectivamente implementadas. A este respecto, afirma que la igualdad efectiva y la participación suponen las dos condiciones indispensables y, por consiguiente, los dos pilares fundamentales sobre los cuales se deberían articular unas políticas de integración efectivas, políticas que requieren de la implicación y colaboración de todas las instituciones y administraciones, comenzando por la Unión Europea y terminando por los entes locales. En esa misma dirección, también remarca la necesidad de fijar indicadores que ayuden en la configuración de las medidas y que, además, permitan su evaluación.

Partiendo de la vital importancia del reconocimiento y la efectividad de los derechos sociales para la eficacia de los procesos de integración y una vez expuesta de manera global la regulación en materia de integración de la población inmigrante, los siguientes cuatro trabajos focalizan su atención en cuatro derechos sociales concretos de especial importancia, a saber, el derecho a la educación, a la salud, al trabajo y a las prestaciones sociales.

Jesús García Cívico se ocupa del derecho a la educación en el caso concreto del Estado español. Tras dar razón del papel fundamental de la educación en los procesos de inclusión e integración, tanto en el mercado laboral como en la comunidad, inmediatamente advierte acerca de los riesgos de exclusión y segregación que suelen acarrear un diseño inadecuado del sistema educativo, o bien su deficiente implementación. En este punto, subraya que un modelo educativo bien diseñado debe estar informado por el valor de la igualdad social, el cual se concreta en dos dimensiones que, a la postre, servirían además como indicadores básicos del grado de integración alcanzado, a saber: la igualdad como ausencia de discriminación del alumnado inmigrante o de origen inmigrante en el acceso a la educación, y la igualdad de resultados en comparación con la población autóctona (y de la UE). Entre los obstáculos fácticos que dificultarían la materialización de ese valor, el autor destaca dos: la persistencia de equivocados prejuicios que relacionan al alumnado inmigrante con una disminución en el nivel educativo, y el presente contexto en que se cuestiona el papel de la educación, no ya como factor de igualdad social, sino de crecimiento económico. A lo anterior se añadiría la inadecuada redacción del artículo 27 de la Constitución española, en el cual se confiere un enorme poder configurador al legislador. Ello unido a las discrepancias ideológicas entre los dos grandes partidos habría derivado en una dinámica de continuos vaivenes normativos, factor este clave para explicar los problemas de efectividad del sistema educativo español en su

función integradora. Tras la exposición de los diversos modelos educativos en conexión con la evolución legislativa, su atención se dirige hacia la determinación de las variables que deberían tenerse en cuenta a la hora de modelar los indicadores de integración. De manera genérica y en consonancia con las dos dimensiones de la igualdad social antes enunciadas, considera que se deben incluir tanto indicadores de estructura, como de proceso y resultado.

Si los vaivenes legislativos en materia de educación responden a posicionamientos estrictamente ideológicos, del relato de Albert Mora en torno al derecho a la salud parece poder concluirse que esas diferencias se conjugan con argumentos que apelan a las dificultades económicas en el presente contexto de crisis económica. Así, en el plano estructural, España habría cumplido formalmente con la legislación internacional sólo a partir de la aprobación de la LO 4/2000. Con anterioridad, a los inmigrantes en situación irregular sólo se les reconocía la asistencia sanitaria en caso de que fueran menores de edad, o fueran mujeres embarazadas, o bien se hallaran en una situación de urgencia por alteración grave de la salud. Con la mencionada LO, se equipararon las condiciones de asistencia sanitaria de todo inmigrante que residiera habitualmente en España y estuviera inscrito en el padrón municipal con las de los españoles. Esa reforma habría situado a nuestro país dentro del grupo de los países de la Unión Europea más garantistas. Pero esa situación se habría revertido nuevamente con la aprobación del RDL 16/2012. Respecto a los indicadores de proceso y a nivel estatal, resulta destacable que el primer plan en que se incluyen compromisos concretos relativos a la garantía efectiva del derecho a la salud de las personas inmigrantes data del Plan de Calidad para el Sistema Nacional de Salud de 2006, compromisos que ya no se asumen en el Plan de 2010. En lo que toca a los denominados "Planes Estratégicos de Ciudadanía e Integración" (PECI), ese derecho sólo fue señalado como área de intervención a partir del año 2007. Finalmente, los indicadores de resultados mostrarían la persistencia de obstáculos en el disfrute real del derecho a la salud, incluso durante el período de vigencia de la LO 4/2000 comprendido entre los años 2000 y 2012 y ello sin negar los encomiables avances que en ese espacio de tiempo se produjeron. Las dificultades de comunicación por cuestiones lingüísticas o culturales o la concurrencia de prejuicios etnocéntricos, conscientes o inconscientes, del personal sanitario se apuntan como causas más destacadas. En coherencia, la falta de programas de formación en interculturalidad se presenta como la necesidad más apremiante para superar esos escollos.

Pero es en el ámbito del derecho al trabajo y las prestaciones sociales donde la diferenciación de regímenes jurídicos entre nacionales y extranjeros ha permanecido más constante. Adoración Guamán y Carlos L. Alfonso Mellado respectivamente, sostienen que las sucesivas regulaciones sobre extranjería en nuestro país se han caracterizado por la primacía de un enfoque instrumentalizador y economicista sobre otros planteamientos basados en la integración. Conforme a esa lógica, los flujos migratorios deberían ajustarse idealmente a las oscilantes necesidades del mercado, ajuste que se pretendería conseguir mediante el distinto trato jurídico conferido a aquellos inmigrantes a los que se considera como económicamente rentables respecto a aquellos otros no rentables; mientras a los primeros se les regulariza su situación administrativa, a los segundos se les condena a una situación de irregularidad. Así pues, el reconocimiento de derechos se hace depender de la situación de regularidad administrativa, lo que a su vez se supedita a la obtención de un trabajo de manera legal. Bajo estas premisas, la situación de los trabajadores extranjeros en situación regular resulta precaria, pues la pérdida del trabajo acarrearía potencialmente la caída en situación de irregularidad. Ese distinto tratamiento entre nacionales, extranjeros en situación regular y extranjeros en situación irregular habría sido refrendada por la distinción realizada por el Tribunal Constitucional entre aquellos derechos que todo ser humano debe poseer, aquellos que sólo los españoles pueden disfrutar, y finalmente aquellos otros modulables por el legislador siempre que respete los contenidos mínimos establecidos en la Constitución así como en los Tratados internacionales ratificados por España, categoría esta última dentro de la cual se insertarían los derechos en este momento examinados.

Adoración Guamán se propone defender la tesis de que, incluso una vez superados los obstáculos añadidos a que se enfrentan los inmigrantes extranjeros en su inserción al mercado laboral, no existe una igualdad en el disfrute del derecho al trabajo. Para demostrar su tesis, propone analizar el respeto efectivo de aquella parte del contenido de ese derecho que, como se acaba de mencionar, el Tribunal Constitucional considera indisponible para el legislador. Así, si bien es admisible la desigualdad de trato en el momento de acceso al mercado laboral, no cabría en cambio un trato diferenciado una vez el extranjero posee la condición de trabajador. Esa interpretación converge con el derecho internacional. Pero, a pesar de ello, la autora subraya que España no ha ratificado la Convención internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares. Se aduce

que la legislación española ya garantiza dicha igualdad formal de los trabajadores, justificación que seguidamente pasa a desmentir. Respecto a los trabajadores en situación regular, el vertiginoso ascenso de la tasa de desempleo de las personas inmigrantes pondría de manifiesto la vigencia del principio sociológico/empresarial de prioridad del trabajador nacional. En el terreno normativo, su situación de vulnerabilidad se habría visto agravada por las posibles limitaciones geográficas y sectoriales, así como por la reforma del Reglamento de Extranjería de 2011 en que la autorización de residencia y trabajo se condiciona a que el empresario dé de alta al trabajador extranjero en la seguridad social. En lo que concierne a los trabajadores irregulares, a partir de la LO 4/2000 se instauró el denominado “principio de realidad” según el cual todo trabajador de hecho goza de una serie de derechos básicos vinculados a esa condición. En este caso, los problemas se derivarían de las dificultades que tendría el trabajador en situación irregular para probar los abusos por parte del empresario y para evitar las posibles represalias que se derivarían en caso de que los denunciase. Además, determinadas realidades quedarían en todo caso desprotegidas, como serían el despido nulo por vulneración de esos derechos o por cuestiones relacionadas con la maternidad.

La parte del libro dedicada al estudio los derechos sociales se cierra con la evaluación del régimen que regula el otorgamiento de prestaciones sociales a los trabajadores extranjeros, en concreto, la incidencia de los requisitos de estancia y trabajo regulares, labor que lleva a cabo Carlos L. Alfonso Mellado. A diferencia de los otros ámbitos vistos, destaca el hecho de que el autor se centre exclusivamente en los indicadores estructurales. Ello se debería, primeramente, a que la mayoría de tratados y convenios internacionales establecen como condición la residencia regular. De esta forma, el problema no radicaría propiamente en que el ordenamiento jurídico español no se ajuste al derecho internacional, sino en que este resulte de por sí excluyente. Con todo, Alfonso admite que el requisito de residencia regular supone un avance respecto a épocas pretéritas en que imperaba el principio de nacionalidad. Y este punto sí le da pie a criticar el redactado del artículo 41 de la Constitución española en el cual se vincula la obligación de asistencia del Estado a la condición de ciudadanía (lo cual equivale al principio de nacionalidad). En segundo lugar y respecto a aquellos escasos textos internacionales en que el reconocimiento es más universal al no establecerse dicha condición de residencia regular, su crítica señala a que estos no han sido ratificados por España. En lo que toca al ámbito europeo, sostiene que mientras

los textos declarativos de índole política abogan por la universalidad de su reconocimiento, las normas que juridifican y concretan esos textos exigen la residencia regular o, incluso, criterios más restrictivos como la autorización para trabajar.

El Tribunal Constitucional habría sancionado esos condicionamientos al ubicar la mayoría de prestaciones sociales dentro de la esfera de los derechos disponibles para el legislador, si bien garantizando la universalidad de ciertos contenidos mínimos por su vinculación con la dignidad humana. El alcance de ese contenido mínimo habría variado, como pondría de manifiesto la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia respecto a las prestaciones reconocidas a los trabajadores extranjeros en situación irregular. Inicialmente, la ausencia de autorización de trabajo se equiparó con la nulidad contractual, redundando en la negación de derechos laborales y de Seguridad Social con excepción de la retribución salarial. En un segundo momento, el TS fue admitiendo progresivamente el reconocimiento de prestaciones por accidente de trabajo, enfermedad profesional y desempleo con causa en la mera existencia de una relación laboral en base al “principio de realidad” antes mencionado, tendencia que se invierte a partir de 2008 en que la prestación por desempleo deja de reconocerse. Pero el requisito de residencia legal no sólo condiciona el acceso al sistema de protección de la Seguridad Social, sino que cada vez más se exige para el disfrute y mantenimiento de algunas prestaciones, tendencia esta que afecta a aquellos extranjeros que en su momento trabajaron regularmente y, por lo tanto, cotizaron. Aunque, según el autor, este hecho no rompería el principio de equiparación, no por ello dejaría de suponer una limitación y una fuente de dificultades de mayor afectación para los extranjeros que para los nacionales.

Una mirada global a los distintos derechos sociales examinados permite observar la falta de correspondencia, en muchos aspectos, entre el rechazo retórico por parte del legislador a los tratos discriminatorios o las declaraciones en favor de la igualdad jurídica entre nacionales y extranjeros por un lado, y la realidad por otro. Ese desacoplamiento entre lo discursivo, lo jurídico y la realidad pone de manifiesto que la discriminación no debe reducirse a sus manifestaciones más claras y directas, sino que también incluye formas de discriminación estructurales que sólo se pueden mostrar de manera indirecta a través de las consecuencias de políticas aparentemente igualitarias. La contribución de José García Añón se focaliza precisamente en el exa-

men crítico de la posibilidad y existencia de indicadores que capten en toda su complejidad el fenómeno de la discriminación racial y étnica. Desde ese plantamiento, critica el enfoque meramente normativista de los indicadores empleados por el MIPEX, decantándose por el uso de los indicadores utilizados por Naciones Unidas y por la Comisión Europea. Seguidamente, García Añón procede a evaluar de manera detallada el caso concreto de España. Respecto a los indicadores estructurales, los cuales resultan especialmente útiles para reflejar formas directas de discriminación, hace notar en primer lugar que, si bien se han ratificado la mayoría de los principales instrumentos internacionales, quedan aún pendientes algunos. Diversos informes de organismos internacionales apuntan además que: 1) debería reformarse la Constitución para que la igualdad y no discriminación se garantice no sólo a los españoles, sino a todos los individuos; 2) existen deficiencias subsanables en la legislación penal antidiscriminatoria; y 3) la legislación antidiscriminación es prácticamente desconocida por la sociedad y los operadores jurídicos de forma que raramente se aplica. En el plano de los indicadores de proceso, subraya muy especialmente la completa ausencia de recopilación y publicación de datos relacionados con la discriminación racial. Por otro lado, la jurisprudencia de los Tribunales españoles no converge con los estándares internacionales, lo cual, añadido a las deficiencias técnicas normativas y las dificultades para denunciar y probar conductas discriminatorias han convertido al derecho antidiscriminatorio en meramente simbólico y prácticamente residual. La total falta de recopilación y publicación de datos oficiales impide igualmente una evaluación adecuada de los indicadores de resultado que saque a la luz una imagen fidedigna de la situación de la discriminación racial y étnica en este país.

El derecho político al sufragio es el que más estrechamente se ha vinculado históricamente, y continúa aún hoy en día vinculándose, a la nacionalidad. Rosa García Mahamut asume la tarea de exponer los avances que están teniendo lugar hacia la igualdad como consecuencia de la implantación del criterio del lugar de residencia, más concretamente en el nivel municipal. Su tesis y crítica fundamental apunta a que esos avances no se están produciendo por vía de una reforma legislativa, sino a través del derecho comunitario, así como de la firma de Tratados con terceros países. Dejando a un lado la peculiar exigencia establecida en la Constitución española de reconocimiento recíproco, esa forma de proceder implica la ausencia de unos mínimos legales que limiten y guíen la celebración de esos acuerdos, dejándolo a la pura

discrecionalidad del Gobierno de turno. Esa discrecionalidad abre la puerta a posibles resultados discriminatorios. Puede, por ejemplo, suceder que a extranjeros de terceros países en que se reconoce el derecho de sufragio en las elecciones municipales a los españoles se les reconozca por reciprocidad ese derecho en España, mientras que a otros cuyos países cumplen igualmente con esa condición no se les reconozca. Pero el punto clave lo sitúa en la necesidad de definir legalmente qué se debe entender por “reciprocidad” de manera que no quede en manos de la casuística. Finalmente, subraya la baja participación de los extranjeros en los comicios, hecho que achaca principalmente a que la inscripción en el censo electoral debe solicitarla el propio interesado.

Desde la misma perspectiva que los trabajos precedentes, Encarnación La Spina examina detalladamente el derecho a la vida familiar de los extranjeros inmigrantes. En el plano de los indicadores estructurales señala el carácter restrictivo de la legislación española. La elegibilidad para la reagrupación familiar no sólo se restringe a aquellos que se hallan en situación regular, sino que además se condiciona a la duración del permiso de residencia y trabajo en relación al grado de parentesco, así como a la edad del familiar reagrupable en lugar de a su situación de dependencia o no respecto al reagrupante, límite de edad que además difiere según si se trata de un extranjero comunitario o extracomunitario. Además, la supuesta neutralidad del concepto de “familia” en que se fundamentaría la legislación española sería sólo aparente. De hecho, ese derecho se violentaría por la falta de reconocimiento de otras realidades culturales. En los diversos planes dirigidos a la implementación de la normativa vigente reconocen el papel fundamental que la institución de la familia juega en los procesos de integración de los inmigrantes. Así, las diferentes administraciones han aprobado Planes y Programas en que se contemplan actuaciones en ese ámbito, los cuales, especialmente a partir de 2006, han venido respaldados por un incremento de su dotación presupuestaria. Con todo, esos mismos Planes reconocen que la eficacia de las medidas corre peligro por la especial afectación sobre el colectivo inmigrante de los efectos nocivos del actual contexto de crisis. Pero sería la incidencia de aspectos coledaños a la reagrupación familiar los que contrarrestarían esos esfuerzos y animarían las críticas de la autora en el plano de los indicadores de resultado. El punto clave residiría en las exigencias económicas y de calidad habitacional que se imponen para permitir la reagrupación familiar y que, en último término, suponen la supeditación del derecho a la vida familiar a criterios economicistas, lingüísticos o de

otra índole, como serían el aumento de los gastos sociales, las tasas procedimentales o el acceso al curso escolar.

A diferencia del resto de trabajos, el de Amelia Petit no se sitúa en el ámbito jurídico sino en el de la mediación intercultural, enfoque que complementa y enriquece a la obra en su conjunto. Lo específico de la mediación intercultural radicaría en que la mediación no se enfoca ni exclusiva, ni fundamentalmente a la resolución de conflictos, sino a la mejora de la comunicación y las relaciones entre personas de diferentes culturas. En ese sentido, la actuación pretende ser más preventiva que paliativa. Esa particularidad explicaría que los indicadores de medición para evaluar la eficacia de la mediación intercultural remitan sobre todo a análisis cualitativos. Las dificultades evaluativas son aún mayores si cabe debido a que se requiere que las intervenciones se adecúen a las singularidades del contexto concreto. A pesar de esas dificultades, reivindica la necesidad de desarrollar esos indicadores cualitativos que permitan una medición acertada, mencionando algunas propuestas que recientemente se han desarrollado o se están desarrollando a este respecto. Tras llevar a cabo un somero recorrido histórico de la implantación de los proyectos de mediación intercultural en España, defiende su conveniencia y necesidad en un contexto de crisis como el actual propicio para la emergencia de conflictos frente a los dramáticos recortes sufridos en los últimos años, los cuales se han justificado precisamente en la insuficiente demostración cuantitativa de su utilidad para los procesos de integración.

María José Añón cierra el libro con un capítulo dedicado al derecho de acceso a la justicia por parte de las personas inmigrantes, prestando especial atención al derecho de asistencia jurídica gratuita. Aunque en este se retome el enfoque jurídico, el hecho de que ese derecho no haya sido incorporado tradicionalmente dentro del marco de la integración lo distingue del resto de derechos estudiados anteriormente en la obra. Ante esa eventualidad, propone el análisis de los distintos indicadores, para abordar la tarea de fundamentación y justificación de ese derecho como derecho social fundamental y, por ende, como derecho de integración, así como de delimitación de su contenido. Inevitablemente, el tono de la argumentación resulta reivindicativo. Respecto a su fundamentación, arguye que ese derecho posee dos dimensiones centrales, el de la igualdad y el de la calidad, dimensiones que no permiten comprender ese derecho en términos puramente formales, sino que exigen su efectividad. Ahí es donde el derecho a asistencia jurídica gratuita se vincularía estrechamente con el derecho de acceso a la justicia y, ulterior-

mente, con el de tutela judicial efectiva, generando obligaciones positivas para los Estados que irían más allá de la mera remoción de obstáculos, para alcanzar a la provisión de recursos. La finalidad última sería la de garantizar la plena participación o integración en la sociedad como ciudadanos. Y en la medida en que la igualdad efectiva y la erradicación de todo tipo de discriminación serían exigencias que se derivarían igualmente de las normas de los derechos humanos, así también esas obligaciones encontrarían sustento en estas. Esas dos dimensiones y los vínculos mencionados con el derecho de tutela judicial efectiva determinarían también el contenido esencial e indisponible por parte del legislador respecto de la obligación positiva por parte del Estado de ofrecer asistencia jurídica gratuita a toda persona. De esta forma, la insuficiencia económica para litigar se erige como el criterio válido, quedando desautorizada en cualquier caso la discriminación por razón de nacionalidad. Sólo establecido lo anterior, pasa a evaluar la situación a partir de los indicadores estructurales y de proceso. En lo que toca a los indicadores estructurales, critica extensamente el entonces Anteproyecto de Ley de Justicia Gratuita y saca a la luz los problemas estructurales de organización institucional. En lo relativo a los indicadores de proceso, si bien se congratula de los avances logrados en el reconocimiento universal del derecho a la asistencia jurídica gratuita, de su extensión a todo tipo de procedimiento, y de la jurisprudencia garantista desarrollada por el Tribunal Constitucional, por otro lado arremete de nuevo contra algunas disposiciones del Anteproyecto de Ley, bien por su dudosa constitucionalidad, bien porque incluye conceptos jurídicos indeterminados que podrían generar inseguridad jurídica e indefensión en los solicitantes.

JUAN RAMÓN FALLADA GARCÍA-VALLE
Universitat Rovira i Virgili
e-mail:juanramon.fallada@uro.cat