

# LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

JOAQUÍN GARCÍA MURCIA

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

MARÍA ANTONIA CASTRO ARGÜELLES

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*  
Universidad de Oviedo

## EXTRACTO

**Palabras Clave: Inmigración, Reparto de Competencias**

La innegable trascendencia económica y social del fenómeno de la inmigración, tanto a nivel nacional español como en el conjunto de la Unión Europea, ha supuesto la necesidad de reformular los clásicos principios de aproximación a esta materia bajo el prisma exclusivo de la extranjería y el orden público. En ese sentido, el presente trabajo pasa revista a la creciente asunción de competencias que a nivel comunitario se ha venido produciendo en los últimos años como consecuencia del reconocimiento del estatus de ciudadanía y la necesidad de coordinar y armonizar las normas de integración social de todos los inmigrantes.

De forma paralela, la creciente descentralización administrativa y el reconocimiento del derecho a la autonomía en el seno de nuestro ordenamiento constitucional, son también objeto de abordaje específico respecto de este complejo título competencial (inmigración vs. extranjería). Sobre todo, tras la asunción de determinadas competencias ejecutivas (ciertamente cuestionables) producidas con la última oleada de reformas de Estatutos de Autonomía, muy especialmente los de Cataluña y Andalucía.

Su conclusión fundamental es que, pese a la contundencia del art. 149.2 de la Constitución, no puede dejar de negarse la trascendencia y realidad de diversas manifestaciones –desde la determinación de los contingentes anuales, a la definición de políticas educativas y sanitarias y de prestaciones y servicios sociales- en las que el protagonismo de otras Administraciones Públicas, tanto autonómicas como locales y provinciales, resulta incuestionable.

## ABSTRACT

**Key Words: Immigration, Distribution of Competences**

The undeniable economic and social transcendence of the immigration phenomenon, both at national level in Spain and in the European Union as a whole, has entailed the need to redraw the classical principles that approach this subject under the exclusive light of immigration and public order. In this sense, this work examines the increasing competences acquired at Community level in the last few years as a result of recognising the status of citizens and the need to coordinate and harmonise regulation for the social integration of all immigrants.

Similarly, increasing administrative decentralisation and the acknowledgment of the right to autonomy in our Constitution are also approached with regard to this specific and complex competence (immigration vs. immigration law). Especially, after taking on certain executive competences (certainly questionable) in the last wave of Statute of Autonomy reforms, especially in Catalonia and Andalusia.

The main conclusion is that, despite the weight of art. 149.2 of the Constitution, the transcendence and reality of certain manifestations can not be denied –from determining annual amounts, to the definition of education and health policies and offering social services – where the significance of Public Administrations, both regional, provincial and local, is undeniable.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO
2. EL ESPACIO EUROPEO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA Y LAS CORRESPONDIENTES COMPETENCIAS COMUNITARIAS
3. INMIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978
4. LA INMIGRACIÓN COMO TÍTULO COMPETENCIAL CON CARACTERÍSTICAS ESPECIALES
5. LA FIJACIÓN DE COMPETENCIAS A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN ORGÁNICA SOBRE EXTRANJERÍA
6. LA MATERIA DE INMIGRACIÓN EN LOS MODERNOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA
7. LA PROBLEMÁTICA ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE AUTORIZACIONES DE TRABAJO
8. LA COOPERACIÓN ENTRA ADMINISTRACIONES Y LA COLABORACIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES

## 1. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO

La política de extranjería e inmigración y, en particular, la regulación de los flujos migratorios con fines de trabajo, sigue estando aún, en su mayor parte, en manos del Estado, básicamente porque en ese sujeto estatal sigue residiendo la principal competencia en materia de orden público y porque los mercados de trabajo siguen teniendo todavía una dimensión eminentemente nacional. Que el Estado sigue siendo el principal agente en todo este terreno lo deja bien claro el art. 149.1.2ª de la Constitución española (CE), en el que se le atribuye “competencia exclusiva” en relación con todo lo relativo a “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”. Por el mismo sendero parece caminar el art. 13 del propio texto constitucional, no ya porque se dedique a la atribución de competencias (que no es su cometido), sino más bien porque al abordar la situación de los extranjeros “en España” cuenta con instrumentos jurídicos (“los tratados y la ley”) y con categorías o resortes institucionales (el “sufragio”, la “extradición”, el “asilo”) que sin duda alguna remiten a la actividad del Estado.

Pero esas afirmaciones iniciales merecen alguna precisión. Por lo pronto, hay que tener en cuenta que la creación de la Comunidad Europea introdujo de manera inevitable, y en parte de manera muy consciente, una nueva variable en estos terrenos. La Comunidad empezó siendo preferentemente un mercado económico pero muy pronto supuso también la emergencia de un mercado común a efectos laborales y profesionales, al principio con una proyección exclusiva hacia el interior (para implantar y facilitar la libre circulación de trabajadores y profesionales) pero posteriormente con una consideración cada vez más intensa hacia el “espacio exterior”, por ser origen de las consabidas corrientes migratorias. El paso del tiempo ha supuesto, asimismo, la apertura de un proceso imparable hacia la construcción de una Europa de los ciudadanos (a

la manera de una “Unión” política), en la que la pertenencia a uno u otro Estado miembro tiene aún muchas consecuencias en el plano jurídico e institucional, pero en la que la noción de extranjería, aplicada a ese espacio interior, va perdiendo paulatinamente muchas de sus tradicionales connotaciones. Lo cierto es que el ordenamiento comunitario ha ido perfilando la idea de “ciudadanía” europea (como deja ver la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión), y que la Comunidad Europea ha ido asumiendo importantes competencias en la delimitación y el control de las fronteras exteriores, con todo lo que ello implica desde el punto de vista de la entrada o estancia de personas procedentes de terceros países, particularmente con fines de trabajo o empleo. Conviene atender, así pues, a las competencias que los Tratados fundacionales confieren a las instituciones comunitarias en materia de inmigración y extranjería.

Por otra parte, de todos es sabido que la dicción del art. 149.1 CE debe interpretarse en su contexto. Es un precepto que, ciertamente, atribuye al Estado competencias “exclusivas”, pero en el que esta aparente exclusividad ha de conjugarse con lo que, a veces con mayor precisión o con un radio de acción más específico, se desprende tanto de sus distintos pasajes o enunciados como de otros preceptos de su entorno, entre los que los arts. 143, 147, 148 y 150 CE ocupan desde luego un papel esencial. El primero de ellos en cuanto da operatividad al “derecho a la autonomía” reconocido y garantizado por la norma constitucional. El segundo, por atribuir a los Estatutos de Autonomía la condición de “norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma” y “parte integrante” del ordenamiento jurídico del Estado. El tercero, en tanto que habilita a las Comunidades Autónomas para la asunción de competencias en materias muy variadas. El cuarto, finalmente, en la medida en que contempla la hipótesis de que mediante una ley del Estado se atribuyan, transfieran o deleguen en las Comunidades Autónomas competencias de titularidad estatal. Por su parte, el interior del art. 149 CE es suficientemente expresivo de las posibilidades que se ofrecen a esas entidades autonómicas para incidir, por vía de desarrollo legislativo o de ejecución, o mediante el oportuno “cruce” de títulos competenciales, en muchas de las materias formalmente reservadas al Estado. No puede dejarse de lado, en consecuencia, la eventual competencia de las Comunidades Autónomas en la materia que ahora nos ocupa.

Por apurar los términos de esta breve introducción, cabría hacer aún una última referencia a las corporaciones locales. La Constitución, como es sabido, se limita en este caso a reconocer y garantizar “la autonomía de los municipios” y a consagrar la provincia como “entidad local con personalidad jurídica propia”, sin perjuicio de otras formas de administración local (art. 140). Es cierto que plasma la exigencia de que las Haciendas locales dispongan de “medios suficientes” para el desempeño de las funciones que les atribuya la ley (art. 142), pero ni especifica éstas ni lleva a cabo reparto alguno en relación con

otros entes territoriales. En verdad, la ausencia de referencias en el texto constitucional a este tipo de cuestiones tampoco tiene mayor trascendencia para la tarea que aquí nos hemos propuesto, puesto que cabe pensar, en buena lógica, que la posición de las corporaciones locales en materia de inmigración o extranjería difícilmente puede llegar a ser determinante o especialmente significativa. Con todo, no debe olvidarse que las corporaciones locales se han convertido en una importante plataforma de prestación de servicios sociales, y que muchos de estos servicios se dirigen precisamente a la población que habiendo llegado a nuestro país con fines de trabajo, atraviesa por situaciones de indigencia o necesidad. Las normas más modernas de régimen local y, por supuesto, las normas autonómicas sobre asistencia social, se hacen cargo ya de esta imprescindible aportación.

## 2. EL ESPACIO EUROPEO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA Y LAS CORRESPONDIENTES COMPETENCIAS COMUNITARIAS

Como ya se ha dicho, la Comunidad Europea ha ido tomando conciencia de modo paulatino acerca del espacio exterior a sus fronteras y de su trascendencia, desde el punto de vista de la seguridad y del empleo, para su funcionamiento interno. Tal toma de conciencia se ha venido reflejando desde hace bastante tiempo en una abundante documentación<sup>1</sup>, y también ha permitido ya la adopción de decisiones y normas jurídicas, al amparo de las habilitaciones que oportunamente se han ido plasmando en los Tratados fundacionales. Hoy en día cabe decir que las instituciones comunitarias cuentan ya con importantes competencias en la materia, aunque aún siga siendo esencial la política nacional de los Estados miembros. Una vez más tenemos que situarnos, así pues, en el

<sup>1</sup> En relación con el impacto de esa nueva realidad en el ámbito del empleo puede consultarse, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 16 de julio de 2004, que contiene el *Primer informe anual sobre migración e integración*, y el *Libro Verde sobre la gestión de la inmigración económica* de 11 de enero de 2005, que recoge el planteamiento de la Unión Europea de una política común de gestión de esa creciente realidad. Vid J.C. Álvarez Cortés, "Emigración y mercado de trabajo: sobre el Libro Verde de la Unión Europea sobre gestión de la inmigración económica y el papel de la Comunidad Autónoma andaluza", VVAA (coord.M.F. Fernández López), *Política social europea y Comunidades Autónomas*, CARL/Mergablum, Sevilla, 2007, pp.305 ss. Más reciente es el proyecto de *Pacto europeo sobre inmigración y asilo*, difundido con fecha 24 de septiembre de 2008 por el Consejo de la UE y concebido con el fin de armonizar y coordinar la política comunitaria sobre el particular y preparar la pertinente "evolución del marco jurídico".

terreno de las competencias compartidas, en la medida en que a la Comunidad Europea le han sido atribuidas una serie de facultades que han de conjugarse necesariamente con las competencias que de momento se siguen reservando los Estados miembros. Pero probablemente todo sea cuestión de tiempo. Parece claro que las demarcaciones nacionales irán perdiendo peso en esta materia a medida que se vayan reforzando los lazos de integración política en el seno de la Comunidad. Entre tanto, el protagonismo comunitario seguirá cayendo en las típicas medidas de coordinación y, en su caso, de armonización de los sistemas nacionales.

Aunque la entrada de personas desde más allá de sus fronteras exteriores tiene otras muchas connotaciones y consecuencias, que podrían justificar otros tantos títulos competenciales para las instituciones comunitarias, es evidente que la asunción por parte de la Comunidad Europea de competencias en materia de inmigración constituye un efecto inevitable de la consolidación del mercado común de trabajo en el interior del espacio europeo. En la medida en que la libertad de movimientos con fines laborales se ha ido ampliando al conjunto del espacio comunitario, más allá de aquellos límites tradicionales representados por las fronteras nacionales, ha ido surgiendo la necesidad de que sea la propia Comunidad, y no tanto los Estados miembros, la que se encargue de ordenar y controlar los flujos de personas desde las lindes exteriores. La entrada de personas desde el espacio ultracomunitario, por decirlo de otra forma, se convierte desde ese momento en un problema común de la Comunidad, para el que se necesita asimismo una respuesta común<sup>2</sup>. Resulte o no paradójico, lo cierto es que el reconocimiento de la libre circulación de trabajadores y personas en el interior del espacio comunitario obliga a la Comunidad a ocuparse también de las corrientes migratorias que proceden de terceros Estados.

El interés comunitario respecto de ese espacio exterior se refuerza, en todo caso, con el paso de la libre circulación de “trabajadores” a la libre circulación de “personas”, que implica a la postre la transformación de una Comunidad Europea que era esencialmente una comunidad económica y de trabajo en una “Unión” política e institucional, asentada en un “espacio sin fronteras interiores” (art. 14.2 TCE) en el que empieza a construirse una nueva “ciudadanía”, aunque ésta se adquiera por el hecho de ser nacional de un Estado miembro (art.

<sup>2</sup> Para una reflexión más detallada, A.Valle Gálvez, “La refundación de la libre circulación de personas, tercer pilar y Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia”, RDCE, núm.3 (1998), y S.Torrecuadrada García-Lozano, “Los inmigrantes no comunitarios en la Unión Europea”, *Anuario de Derecho internacional*, Universidad de Navarra, Vol. XVI (2000), pp.263 ss.

17 TCE). Pues bien, es el avance de estos nuevos derechos de “ciudadanía europea” el que ha contribuido de manera principal a la delimitación política de las “fronteras exteriores” de la Comunidad, esto es, a la emergencia de una frontera común para el conjunto del territorio comunitario. Con la puesta en práctica de la ciudadanía europea y la consiguiente supresión de las fronteras interiores respecto de los movimientos de personas, el territorio de la Comunidad pasaba a ser no sólo un espacio de “libertad” para los nacionales de los Estados miembros, sino también el marco de referencia para la política comunitaria de “seguridad”, que en buena medida iba a ser, como es fácil de intuir, una política de control de entradas y estancias de ciudadanos de terceros países. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (aprobada en el año 2000 y proclamada de nuevo en el año 2007) refleja de manera muy gráfica todo ese proceso, no sólo al tomar la “ciudadanía” como uno de los pivotes en la atribución de derechos básicos, sino también al prever la posibilidad de que se conceda un derecho tan típicamente comunitario como la libertad de circulación y de residencia “a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro” (art.45).

Ni las instituciones comunitarias ni los Estados miembros podían abstraerse de esa nueva dimensión de los flujos de personas<sup>3</sup>. De ahí que progresivamente fueran incrementándose las posibilidades de intervención de la Comunidad en un ámbito en el que la acción aislada de los Estados miembros empezaba a encontrar muchas limitaciones y contrasentidos. Sin perjuicio de algunos otros precedentes<sup>4</sup>, tal interés empezó a cuajar con la firma por parte de un buen número de países comunitarios del Acuerdo de “Schengen” (suscrito, concretamente, con fecha de 14 de junio de 1985<sup>5</sup>), mediante el que se pretendía poner en marcha una política común en materia de “libertad y seguridad” y, en última instancia, crear las condiciones adecuadas para la “supresión gradual de los controles en las fronteras comunes”<sup>6</sup>. De todos modos, fueron las reformas introducidas en los Tratados comunitarios con ocasión de Maastricht y

<sup>3</sup> Vid. J. Galiana Moreno, “Inmigración y trabajo de extranjeros: una presentación general”, y J. Cruz Villalón, “La política de inmigración: una competencia compartida”, ambos en VVAA (coord. J. García Murcia), *Inmigración y trabajo de extranjeros*, Consejería de Industria y Empleo del Principado de Asturias, Oviedo, 2005, pp.31 ss. y 49 ss., respectivamente.

<sup>4</sup> Vid. J.R. Mercader Uguina y A.B. Muñoz Ruíz, “El tratamiento de la política migratoria en la Unión Europea”, *RMTAS*, núm.32 (2001), pp.36 ss.

<sup>5</sup> Completado por el Convenio de aplicación de 19 de junio de 1990. La adhesión de España a este Acuerdo multilateral tuvo lugar mediante Convenio de 25 de junio de 1991.

<sup>6</sup> Vid. M. Pajares, “La política europea de inmigración”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm.1 (2002), pp.147 ss., y C.de Fuentes García-Romero de Tejada, “Unión europea y extranjeros no comunitarios”, *RTSS*, Centro de Estudios Financieros, núm.1 (2003), pp.7 ss.

Ámsterdam<sup>7</sup> las que formalmente habilitaron a las instituciones comunitarias para adoptar “medidas relativas a la entrada y circulación de personas” (art. 3.1.d TCE), en un doble sentido: para facilitar la entrada, estancia y circulación de los ciudadanos de la Unión por el territorio de cualquier Estado miembro, y para controlar los flujos de personas provenientes de “terceros países”. Más específicamente, la Comunidad Europea asumió desde ese momento competencias para garantizar en caso necesario las libertades de circulación y residencia de los ciudadanos comunitarios en cualquier país miembro (art. 18.2 TCE), para tomar medidas relativas a visados, asilo e inmigración, y, en general, para desarrollar “otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”, encaminadas unas y otras a crear un espacio común “de libertad, de seguridad y de justicia” y a facilitar la cooperación en materia judicial y policial (arts.61 y sig., TCE)<sup>8</sup>. Los posteriores proyectos “constitucionales” elaborados en el seno de la Comunidad han persistido en esa línea de regulación, como en la actualidad puede comprobarse en la “versión consolidada” del

<sup>7</sup> El llamado “acervo de Schengen” fue integrado en 1997 en el “marco de la Unión Europea” mediante “Protocolo anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea” (completado a su vez por varias Declaraciones), en el que, a la postre, se autorizaba desde las propias instituciones comunitarias a los Estados firmantes de aquel Acuerdo inicial (y los que se sumaran al mismo) para “establecer entre sí una cooperación reforzada en el ámbito de aplicación de dichos acuerdos y disposiciones relacionadas”, aunque siempre dentro del “marco institucional y jurídico de la Unión Europea” y con respeto de “las disposiciones pertinentes” del TUE y TCE. Las medidas de cooperación entre Estados miembros, por otra parte, pueden ser reforzadas mediante Acuerdos específicos en el interior de la Comunidad o ampliadas, también por vía de Acuerdo o Convenio, a nacionales de terceros países. Un ejemplo de lo primero lo ofrece el “compromiso” de Marsella firmado con fecha 28 de julio de 2000 entre Francia, Alemania, Italia y España con vistas a la supresión, en determinadas condiciones, del requisito de tarjeta de residencia en relación con los nacionales de los Estados de la UE o de países asimilados. Como ejemplo de lo segundo puede citarse, más allá del Acuerdo de 1992 sobre el Espacio Económico Europeo, el Acuerdo de 21 de junio de 1999 entre la CE y la Confederación Suiza para la libre circulación de personas.

<sup>8</sup> La incorporación al TCE del “acervo Schengen” entrañó asimismo el añadido de nuevas habilitaciones al Consejo para la adopción de normas relativas a la entrada y circulación de personas en el ámbito comunitario. El Protocolo de integración habilitó al Consejo, concretamente, para adoptar, por unanimidad de los Estados participantes, las pertinentes medidas de ejecución, cuya base empezaba a encontrarse ya no sólo en el propio Convenio de Schengen, sino también en el Título VI del Tratado UE, relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal entre los Estados miembros (una vez que dicho Acuerdo había sido “incorporado” formalmente al acervo comunitario). En todo caso, el Consejo quedó habilitado también para identificar otras bases jurídicas para ese tipo de medidas dentro de los Tratados de la Comunidad. De hecho, las Decisiones del Consejo 1999/435 y 1999/436, entre otras, precisaron la base jurídica que desde esa perspectiva debía darse a una amplia serie de disposiciones y decisiones adoptadas con anterioridad por los Estados participantes en el Convenio de Schengen.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea aprobada en Lisboa en el año 2007<sup>9</sup> (arts. 67 y sig.)<sup>10</sup>.

Dejando al margen las previsiones relativas a la cooperación judicial y policial en el espacio comunitario, las competencias que se atribuyen a la Comunidad en esos preceptos del Tratado pueden agruparse en tres grandes apartados: control y gestión de las fronteras exteriores, asilo e inmigración. En el primero de ellos la Comunidad queda habilitada fundamentalmente para adoptar medidas que conduzcan a una política común de visados y estancias de corta duración, con la correspondiente unificación de controles respecto de los nacionales de terceros países (art. 62 TCE). En el segundo, la Comunidad se declara competente para adoptar medidas en materia de asilo y medidas relacionadas con “refugiados y personas desplazadas”, con normas mínimas y criterios comunes para todos los Estados miembros (art. 63.1 y 2 TCE). En el tercero, en fin, la Comunidad asume la competencia esencial de desarrollar lo que ya se diseña como política común de inmigración, con la posibilidad de aprobar medidas sobre condiciones de entrada y residencia, sobre derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en algún Estado miembro, y sobre la represión de actividades ilegales relacionadas con los fenómenos migratorios (art. 63.3 TCE).

Al amparo de ese amplio elenco de competencias la Comunidad Europea ha podido aprobar ya un número apreciable de normas relativas al “espacio exterior” y, en particular, a los flujos de personas procedentes de terceros países, que generalmente tienen lugar con fines de trabajo<sup>11</sup>. Esa copiosa normativa puede agruparse en cinco grandes apartados: a) normas que persiguen sobre todo la represión del tráfico ilegal de personas<sup>12</sup>; b) normas que se ocupan de los requi-

<sup>9</sup> DOUE C 115/74 de 9 de mayo de 2008.

<sup>10</sup> Sobre el proyecto de Constitución Europea elaborado en los primeros años de este siglo y finalmente fracasado, J. GARCÍA MURCIA, “La política comunitaria de inmigración en la Constitución Europea”, *RMTAS*, núm.57 (2005), pp.217 ss.

<sup>11</sup> Vid.un primer balance en M.M. Ruíz Castillo, “Marco legal de la inmigración en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Social*, núm.21 (2003), pp.40 ss.

<sup>12</sup> Directiva 2001/40/CE, de 28 de mayo, sobre reconocimiento mutuo de decisiones nacionales sobre expulsión de personas procedentes de terceros países; Directiva 2001/51/CE, de 28 de junio, sobre obligación de los transportistas de devolución a su origen de nacionales de terceros países; Directiva 2002/90/CE de 28 de noviembre, destinada a definir la acción represiva de los Estados en relación con la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares; Decisión Marco del Consejo de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal de represión a la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, y Directiva 2004/81/CE de 29 de abril, sobre obligaciones de los transportistas de comunicar datos relativos a las personas transportadas.

sitos de entrada y estancia y, en particular, de los visados<sup>13</sup>; c) normas que facilitan la entrada, la integración social y, en su caso, el reagrupamiento familiar de los inmigrantes<sup>14</sup>; d) normas relativas a las solicitudes de asilo<sup>15</sup>, y e) normas sobre entrada y estancia con fines de estudio o similares<sup>16</sup>. Con ellas la Comunidad ha tratado, en definitiva, de afrontar los dos grandes retos que plantea la emergencia de las fronteras exteriores y de conjugar en lo posible dos grandes objetivos: el establecimiento de controles y filtros en la entrada de nacionales de terceros países, entre otras razones para evitar actividades delictivas o perturbadoras del orden social y político, y la progresiva integración social de esas personas y, llegado el caso, la extensión a las mismas de los derechos que ya se han consolidado a favor de los ciudadanos comunitarios<sup>17</sup>.

### 3. INMIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Como ya dijimos, el art. 149.1.2ª de la Constitución española (CE) atribuye al Estado “competencia exclusiva” en relación con todo lo relativo a “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”. Una declaración tan concisa pero a la vez tan contundente da a entender, ciertamente, que

<sup>13</sup> Reglamento 1683/95, de 29 de mayo, modificado por Reglamento 334/2002, de 18 de febrero, por el que se establece un modelo uniforme para los visados expedidos por los Estados miembros; y Reglamento 539/2001, de 15 de marzo de 2001, que establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado o exentos de la misma para cruzar las fronteras exteriores, y Reglamento 1030/2002, de 13 de junio, que establece un modelo uniforme de permiso de residencia para el conjunto de los Estados miembros. Para la evolución de esta normativa europea, C. Aprell Lasagabaster, “La política de visados de la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea* (CISS), núm.207 (2002), pp.41 ss.

<sup>14</sup> Directiva 2003/86/CE de 22 de septiembre, sobre reagrupamiento familiar; Directiva 2003/109/CE de 25 de noviembre, sobre estatuto de los residentes de larga duración, y Directiva 2004/82/CE de 29 de abril, sobre expedición de permisos de residencia en circunstancias especiales.

<sup>15</sup> Directiva 2001/55/CE, de 20 de julio, sobre normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, y Directiva 2003/9/CE, de 27 de enero de 2003, sobre normas mínimas de acogida de solicitantes de asilo, nacionales de terceros países o apátridas.

<sup>16</sup> Directiva 2004/114/CE de 13 de diciembre, sobre entrada con fines de estudio, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado.

<sup>17</sup> Naturalmente, la acción comunitaria en esta materia, aunque algo ralentizada en los últimos años, sigue su marcha ascendente y progresiva, y prueba de ello es la Propuesta de Directiva presentada por la Comisión con fecha de 23 de octubre de 2007 acerca de un procedimiento único para la concesión de permisos de residencia y trabajo en el territorio de los Estados miembros y del estatuto de derechos de los correspondientes trabajadores.

las competencias respecto de las distintas cuestiones que tienen que ver con el régimen jurídico de los extranjeros en España corresponden de forma exclusiva al Estado. Sin embargo, la realidad es otra, mucho más compleja y matizada, al menos por lo que se refiere a ciertos pasajes de ese precepto constitucional. No hace falta ahora recordar las competencias que ya ostenta la Comunidad Europea, que desde luego cuentan con el aval de nuestro texto constitucional, que las presupone y respeta (como se desprende de la cláusula general del art. 93 CE). Si bien se mira, no es el espacio europeo el que tiene presencia o genera preocupación en el art. 149. 1.2ª CE, sino el “Estado compuesto” que vio la luz con esa norma fundamental del año 1978. Los problemas interpretativos de ese precepto constitucional se plantean, en efecto, en relación con el papel asignado a las Comunidades Autónomas, que, por lo que ahora interesa, han ido adquiriendo paulatinamente cierto nivel de competencias con repercusión en el colectivo de inmigrantes, lo que de alguna manera desmiente el calificativo de “exclusividad” que formalmente se aplica a la referida competencia del Estado<sup>18</sup>.

En verdad, las dificultades interpretativas del art. 149.1.2ª CE comienzan en su mismo enunciado. Los términos que utiliza dicho precepto son en sí mismos bastante expresivos y elocuentes, pero el hecho de que se hayan reunido bajo una misma fórmula puede suscitar algunas dudas acerca de su verdadero alcance o significado. Dejemos a un lado las referencias a la nacionalidad, la emigración o el derecho de asilo, que no parecen excesivamente preocupantes desde la perspectiva que interesa en estos momentos. Quedémonos, pues, con los términos “inmigración” y “extranjería”, respecto de los que inevitablemente se genera algún margen para la confusión y la controversia, más que nada porque no es nada fácil ni delimitar con exactitud sus respectivos contornos ni trazar de una manera certera la correspondiente línea de separación. En la redacción del precepto constitucional de referencia, se trata de materias que se han querido diferenciar sin duda alguna, pero su deslinde puede y suele producir interferencias e incertidumbres. Una primera diferencia puede encontrarse en su respectivo radio de acción. El término “extranjero”, sin más añadidos o connotaciones, puede y debe aplicarse a toda persona que se relaciona con nuestro país sin tener nuestra nacionalidad, con independencia de la actitud o posición jurídica en que se encuentre (turista, estudiante, residente, etc.), del origen de esa relación (diplomático, comercial, profesional, etc.), y de que llegue a entrar o no en nuestro territorio nacional (tan extranjero es el que

<sup>18</sup> J.A. Montilla Martos, “Las funciones y competencias de las CC.AA. en inmigración”, en E. Aja, J.A. Montilla, E. Roig (coords), *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Novedades de Derecho Público, tirant lo blanch, 2006, p.23.

hace gestiones con España desde el exterior como el que traspasa nuestras fronteras). Sin embargo, el término “inmigrante” parece circunscribirse a los extranjeros que reúnen una serie de condiciones adicionales: es un extranjero que llega y se incorpora a nuestro país, es un extranjero que no viene más que por razones profesionales o laborales, es un extranjero que tiene ánimo de residir y permanecer en nuestro territorio, y es un extranjero que, a fin de cuentas, no sólo pretende trabajar y residir en España, sino también encontrar aquí una forma mejor de vida o una vía para mejorar sus condiciones y circunstancias personales y familiares<sup>19</sup>.

El término inmigrante, así pues, parece añadir unas cuantas facetas al término básico de extranjero. Es indudable que el inmigrante es un extranjero, pero con unas condiciones muy particulares, o en una situación de mayor complejidad que la que suele rodear al extranjero “ordinario”; no todos los extranjeros que podamos identificar desde España podrán tomarse como inmigrantes, naturalmente, aunque el inmigrante siempre tendrá el estatus de extranjero (no cabe, como es fácil de suponer, inmigrante nacional, excepto en la hipótesis de que se hable de “migraciones interiores”, de las que ahora decididamente prescindimos). A las facetas características del inmigrante frente al resto de extranjeros ya hemos hecho referencia, pero seguramente conviene en este momento añadir otros dos datos de innegable relevancia. El primero de ellos se refiere a la dimensión colectiva que ineludiblemente acompaña al fenómeno migratorio; el inmigrante se caracteriza, en efecto, por formar parte de una corriente más o menos densa de entrada de extranjeros con aquellos fines laborales y vitales. El segundo dato tiene que ver con la trascendencia económica y social de los flujos de inmigración, que por ello requieren una respuesta particular desde el ordenamiento y el sistema jurídico nacional. La inmigración, por decirlo de otro modo, no puede ser tratada en exclusiva mediante las típicas normas de extranjería, pues su problemática no se reduce al establecimiento de los oportunos trámites de entrada y residencia, a la fijación del estatuto jurídico del extranjero en el país de referencia o a la determinación de la ley nacional aplicable; requiere, más bien, una previsión acerca de su impacto en el sistema productivo y en la organización social y política.

Esas diferencias puede que expliquen el uso de las dos expresiones por parte del art. 149.1.2ª CE. En el contexto constitucional, en efecto, el término

<sup>19</sup> Vid. E. Aja, “La política inmigratoria del Estado como marco de la actividad de las CC.AA.” en E. Aja, J.A. Montilla y E. Roig, *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Novedades de Derecho Público, tirant lo blanch, 2006, p. 176. Véase también J. Galiana Moreno, “Inmigración y trabajo de extranjeros: una presentación general”, VVAA (coord. J. García Murcia), *Inmigración y trabajo de extranjeros*, Consejería de Industria y Empleo del Principado de Asturias, Oviedo, 2005, p.23.

“extranjería” parece remitir al acomodo, dentro de nuestro sistema jurídico, de quien carece de la nacionalidad española. En principio, tal labor de “acomodación” podrá referirse tanto al que ingrese en nuestro territorio como al que se relacione con sujetos o instituciones españolas desde fuera de nuestras fronteras, pero también es claro que el extranjero que puede requerir mayor atención no puede ser otro que el que se instala en nuestro país, aunque sea de forma temporal. En todo caso, esta manera de entender la extranjería es la que, muy probablemente, está presente en el art. 13.1 CE, en cuanto se ocupa de “las libertades públicas” aplicables a los extranjeros. Como declaró en su día la jurisprudencia constitucional<sup>20</sup>, se trata de libertades y derechos dotados de la correspondiente protección constitucional pero que al mismo tiempo pueden quedar mediatizados por la correspondiente intervención legal, asumida en la actualidad por la LO 4/2000, de 11 de enero (Capítulo I del Título I). En este elenco de derechos y libertades, eje vertebrador del estatus jurídico de los extranjeros en España<sup>21</sup>, cabe hacer en cualquier caso algunas distinciones, como también precisó la jurisprudencia constitucional. Al extranjero le corresponden, por mandato constitucional y en igualdad de condiciones que a los españoles, los derechos que entroncan con la garantía de la dignidad humana (art. 10.1 CE)<sup>22</sup>, mientras que los restantes derechos (como el de participación pública, señaladamente) les serán aplicables en los términos previstos por la ley<sup>23</sup>.

Entendida de ese modo, parece de todo punto lógico que la “extranjería” constituya una materia de exclusiva competencia del Estado, como señala el art.

<sup>20</sup> Vid. la sentencia TC 107/1984, de 23 de noviembre. Como señala E. AJA, en la Constitución no se contienen normas sobre inmigración, y sí sobre extranjería, probablemente porque en el año 1978 la densidad de inmigrantes en nuestro país no era significativa (“La política inmigratoria como marco de la actividad de las CC.AA.” en E. AJA, J.A. Montilla, E. Roig, *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Novedades de Derecho Público, tirant lo blanch, 2006, p.156).

<sup>21</sup> I. Borrajo Iniesta, “El status constitucional de los extranjeros”, en VV.AA. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. II de los derechos y deberes fundamentales*. Civitas, 1991, pp. 697 y ss.

<sup>22</sup> Según la ya citada sentencia TC 107/1984, se trata del derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad o a la libertad ideológica, entre otros, que corresponden a los extranjeros por mandato constitucional sin que sea posible un tratamiento desigual respecto a ellos en relación a los españoles.

<sup>23</sup> Vid. M.E.Casas Baamonde, “Empleo y protección social en Europa: ¿Qué lugar para los extranjeros?”, VVAA (coord. J. García Murcia), *Las relaciones laborales en un mundo en transformación*, Consejería de Trabajo y Promoción del Empleo, Oviedo, 2001; M. Rodríguez-Piñero Y Bravo-Ferrer, “Garantías jurídicas de los derechos de los extranjeros en España”, VVAA (coord.J.García Murcia), *Inmigración y trabajo de extranjeros*, Consejería de Industria y Empleo del Principado de Asturias, Oviedo, 2005, pp.83 ss., y J. García Murcia, “Derechos laborales y de protección social en la Ley de Extranjería”, *Tribuna Social*, núm.133 (2002).

149.1.2ª CE. En el fondo de las cosas, no se trata más que de una peculiar relación del Estado, como representante del conjunto de la población nacional, con todo aquel que viene de otro contexto legal e institucional. No tiene sentido que entes distintos del Estado, por decirlo de otra forma, se ocupen de cuestiones tan esenciales para la organización social y política como la intervención del extranjero en el tráfico jurídico español, el ejercicio de derechos reconocidos formalmente a los españoles, la determinación de la ley aplicable a sus actos o negocios jurídicos o, en su caso, su participación en la formación de la voluntad política de los órganos españoles. Si bien se mira, es el reverso de la nacionalidad, y al igual que ésta, su régimen jurídico debe estar reservado al Estado. De ahí que dentro del texto constitucional no pueda encontrarse referencia alguna que permita la entrada en este terreno de los entes autonómicos; la competencia en la materia pertenece en exclusiva al Estado, sin que exista ningún otro título competencial en la Constitución que habilite a las Comunidades Autónomas para incidir en este ámbito<sup>24</sup>.

#### 4. LA INMIGRACIÓN COMO TÍTULO COMPETENCIAL CON CARACTERÍSTICAS ESPECIALES

Distinta valoración merece, sin embargo, el término “inmigración” también utilizado por el art. 149.1.2ª CE. En este otro término se conjugan, como hemos querido destacar con anterioridad, tres tipos de cuestiones, con sus correspondientes intereses y objetivos: de un lado, la cuestión relativa a la entrada, estancia o establecimiento en nuestro país, típica de todos los extranjeros; de otro lado, la dimensión colectiva que suele alcanzar la entrada de extranjeros con fines de trabajo, que de esa manera toma forma de flujo o corriente de personas más o menos constante; de otro, en fin, la necesidad de atender tanto al inmigrante como a su círculo familiar, con el objetivo de procurar su adecuada inserción o integración social<sup>25</sup>. Todo ello hace que la competencia en materia de inmigración presente diversas caras, y que la exclusividad que se predica formalmente del Estado requiera muchas precisiones<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> J.A. Montilla Martos, “Las funciones y competencias de las CC.AA” en E. AJA, J.A. Montilla y E. Roig, *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Novedades de Derecho Público, tirant lo blanch, 2006, p. 56.

<sup>25</sup> STS 15 de octubre de 2008 (RJ 7783)

<sup>26</sup> J.A. Montilla Martos y M<sup>a</sup>. C. Vidal Fueyo, *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p.11

La inmigración, en definitiva, es un fenómeno que alcanza mayor complejidad que la simple extranjería, aunque su radio de acción personal, paradójicamente, suele ser bastante más estrecho (pues no todos los extranjeros deben tomarse como inmigrantes). Tal vez pudiera decirse que si la extranjería es un término eminentemente técnico-jurídico, la inmigración es un término que sobre todo produce impacto en la vida social y hasta en la organización política del país de referencia; es un término, así pues, preferentemente sociológico, aunque por razones obvias también haya de ser contemplado por el Derecho.

Si la idea la traducimos al plano de la respuesta legal, cabría decir asimismo que entra dentro de lo previsible en un Estado moderno la aprobación de leyes sobre el régimen jurídico de los extranjeros (como efectivamente ha venido sucediendo), pero no parece que pueda decirse lo mismo a propósito de una eventual “ley de inmigración”, que no forma parte ni de las necesidades estrictas de regulación ni de las hipótesis más probables de actuación del legislativo. El fenómeno de la inmigración demanda muchas respuestas legales e institucionales, pero bajo una cobertura distinta de lo que supone un mero texto legal; la muy hipotética ley de inmigración tan sólo tendría sentido en un escenario en el que resultara virtualmente necesaria la entrada en masa de inmigrantes, como una especie de “marco de facilidades y ventajas” para quien deseara establecerse profesional o laboralmente en el país de referencia. Nada de eso es obstáculo, naturalmente, para que las leyes sobre extranjería contemplen también el fenómeno de la inmigración, como por lo demás ocurre con frecuencia. Cabría decir incluso que es precisamente la inmigración (la entrada de extranjeros en masa o por sistema, a fin de cuentas) el factor desencadenante en muchos casos de las leyes sobre extranjeros, para ajustar la posición jurídica de los mismos respecto del sistema social y político al que pretenden incorporarse. Pero llevar al título de una ley el término “inmigración” parecería añadir unos fines y unas connotaciones que exceden de esa mera cuestión jurídica; parecería, por decirlo más claro, un reclamo o una apuesta favorable a la entrada efectiva de inmigrantes.

En definitiva, la inmigración presenta muchas aristas y aspectos muy diversos, más allá de lo que supone en sentido estricto el establecimiento de un determinado régimen jurídico para las personas no nacionales. Seguramente por ello, la referencia a la inmigración dentro del art. 149.1.2<sup>a</sup> CE puede y debe ser contemplada con una perspectiva más amplia que la del término “extranjería”. A la postre, es una referencia que inevitablemente debe completarse por todas aquellas otras indicaciones del propio texto constitucional que puedan tener alguna incidencia en el terreno de la integración o la protección social de grupos de personas, aun cuando estén formuladas para situaciones más generales. Desde este punto de vista, y teniendo en cuenta que alude sobre todo a la entrada y estancia de grupos de personas con fines de trabajo y de asentamiento

en nuestro sistema social, la referencia constitucional a la inmigración debe conectarse principalmente con las cláusulas competenciales relativas al trabajo y a la protección social. Debe conectarse, concretamente, con dos tipos de reglas: por un lado, con las recogidas en las reglas 20ª y 21ª del art. 148.1 CE, y por otro, con las que se plasman en las reglas 7ª y 17ª del propio art. 149.1 CE. Las primeras, como se sabe, autorizan a las Comunidades Autónomas para asumir competencias en materia de asistencia social y sanidad e higiene, mientras que las segundas dejan abierta la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias de ejecución en materia de legislación laboral y de seguridad social<sup>27</sup>; las primeras entran en juego por referirse a una materia que con frecuencia resulta de especial interés para la población inmigrante, mientras que las segundas lo hacen porque la regulación aplicable a los extranjeros/inmigrantes es en buena parte regulación laboral, y en alguna medida regulación de seguridad social.

No cabe duda de que en virtud de las competencias por el art. 148 CE las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actuaciones con incidencia en el fenómeno de la inmigración, algunas de ellas en el plano legal o normativo, y muchas más con carácter ejecutivo, o dentro del desarrollo de las típicas tareas de naturaleza administrativa. De hecho, la inmigración ha empezado a perfilarse como un importante sector de la actividad administrativa de nuestros días, pues ocupa un lugar de cierta envergadura dentro de las actuaciones que los poderes públicos llevan a cabo dentro del campo de la asistencia social y la sanidad, aunque también en otros campos típicos de la política social (como educación o vivienda)<sup>28</sup>. Es evidente, a fin de cuentas, que las necesidades de acomodación e integración social que suele presentar la población inmigrante actúan como principal punto de atracción para el despliegue de toda esa actividad autonómica. Por decirlo de otra forma: es la cantidad o densidad de la inmigración, y el hecho de que constituya un fenómeno de entrada en masa de personas con ánimo de buscar sustento económico, lo que abre las puertas en realidad a la intervención de unas Administraciones públicas en las que desde hace algunos lustros han recaído de forma básica las funciones de asistencia a la población. Sin esa dimensión colectiva (sin ese impacto social, en definitiva), probablemente la inmigración habría quedado ceñida al ámbito competencial del Estado, al igual que la extranjería.

<sup>27</sup> A. Ceinos Suárez, *El trabajo de los extranjeros en España*, La Ley, 2006, p. 55.

<sup>28</sup> E. Roig, P. Santolaya, M. González Penedo, M.A. Madrid, "Comunidades Autónomas e inmigración", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 14, 2002, pp. 199 y ss. J.A. Montilla Martos, "Las funciones y competencias de las CC.AA" en E. Aja, J.A. Montilla, E. Roig, *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Novedades de Derecho Público, tirant lo blanch, 2006, p. 33.

Nótese, en todo caso, que la entrada de las Comunidades Autónomas en el terreno de la inmigración a través de esta vía es fácilmente franqueable pero esencialmente problemática, por varias razones. En primer término, porque no existe ninguna especificación constitucional sobre su alcance o contenido, lo cual suscita las inevitables tensiones políticas y las consabidas discusiones doctrinales. Tratando de abordar el problema desde criterios y pautas generales, se ha dicho por ejemplo que “el reconocimiento constitucional de la competencia exclusiva en materia de inmigración no puede determinar a favor del Estado que esta competencia arrastre para sí cualquier otra competencia que a su vez tengan atribuidas las Comunidades Autónomas en conexión con la misma en relación con los inmigrantes”<sup>29</sup>. También se ha defendido que la posible colisión en el correspondiente cuadro de competencias ha de resolverse conforme al “principio de especificidad de la competencia”, de manera que en aquellas situaciones en que pudieran entrar en juego varios títulos competenciales habría de aplicarse el más específico o ajustado a la materia (por ejemplo, el de asistencia social en aspectos relativos a la integración social del inmigrante)<sup>30</sup>.

Son desde luego criterios interpretativos razonables, a expensas siempre de los que vaya fijando el máximo intérprete de la Constitución<sup>31</sup>, pero que no deberían impedir con carácter absoluto la intervención del Estado. El hecho de que en materia de inmigración confluyan competencias autonómicas no significa que en esos aspectos se cierre del todo la acción estatal, por varias razones. Por ejemplo, porque en muchos de estos casos puede entrar en juego la competencia del Estado para determinar las bases normativas correspondientes (sanidad, educación o seguridad social)<sup>32</sup>. De hecho el legislador orgánico se ha ocupado de regular el ejercicio de los derechos sociales de los inmigrantes (a la educación, al trabajo y a la seguridad social, a la asistencia sanitaria, a la obtención de ayudas en materia de vivienda, a los servicios sociales), distinguiendo

<sup>29</sup> Sentencia TSJ País Vasco 30 de septiembre de 2003, RJCA 1093.

<sup>30</sup> Vid. S. Ripol Carulla, “Artículo 149.1.2” en M.E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Fundación Wolters Kluwer España, 2009, p.2279, con cita de las sentencias TC 177/1990, de 15 de noviembre, y 102/1995, de 26 de junio.

<sup>31</sup> Que de momento, y sin perjuicio de las sentencias citadas, tampoco se ha visto obligado a intervenir en muchos contencioso de este tipo, tal vez porque de hecho no exista mucha conflictividad sobre el tema. Vid. S. Ripol Carulla, “Artículo 149.1.2” en M.E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Fundación Wolters Kluwer España, 2009, p. 2276.

<sup>32</sup> J.A. Montilla Martos, “Las funciones y competencias de las CC.AA. en inmigración”, en E. Aja. J.A. Montilla, E. Roig (coords), *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Novedades de Derecho Público, tirant lo blanch, 2006, p.31.

además distintos estatutos en función de la situación administrativa del inmigrante<sup>33</sup>. No han faltado opiniones según las cuales las previsiones estatales en estas materias deben entenderse como mínimo necesario para la integración de los extranjeros, no de máximos que prohíban el reconocimiento de otros derechos distintos por la legislación autonómica<sup>34</sup>, pero esta posición debe ser tomada con muchas cautelas, pues el simple ánimo de mejora no justifica la asunción de competencias que no son propias. No parece, además, que ésta sea la perspectiva de la legislación estatal. La disposición final cuarta de la LOEx advierte que la regulación de esos derechos se ha hecho en el ejercicio de los dispuesto en el art. 149.1.2º CE, por entenderse, así pues, que se trata de un terreno de competencia exclusiva del Estado. Como ya dijimos, el diseño del estatuto jurídico del inmigrante como extranjero es una competencia estatal que no debe confundirse con la dispensación por parte de las Comunidades Autónomas de prestaciones que encajan en su correspondiente ámbito competencial.

Más complicada es, de todos modos, la segunda vertiente del problema. Ocurre que la entrada en escena de los entes autonómicos al amparo de esas competencias en materia asistencial, indirectas e imprecisas como hemos visto, parece haber generado unas expectativas de mucho mayor alcance acerca del papel de las Comunidades Autónomas en relación con la entrada y estancia de extranjeros; parece que se ha dado pie, por decirlo de otro modo, a un sigiloso pero creciente proceso de reivindicación de mayores espacios por parte de las Comunidades Autónomas, más ligados a la ordenación propiamente dicha del mercado de trabajo<sup>35</sup>. La cuestión que de ello se deriva es, si bien se mira, si el texto constitucional ofrece alguna cobertura para estas otras pretensiones de las Comunidades Autónomas. A falta de una declaración más taxativa dentro de las cláusulas constitucionales de referencia, parece lógico defender que por razones de orden público el Estado siga reteniendo competencias exclusivas en lo que se refiere a la entrada, estancia, residencia y trabajo de los inmigrantes, por tratarse de cuestiones muy típicas del régimen de extranjería y porque ello

<sup>33</sup> J.A. Montilla Martos, "Las funciones y competencias de las CC.AA" en E. Aja, J.A. Montilla, E. Roig, *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Novedades de Derecho Público, tirant lo blanch, 2006, p. 36.

<sup>34</sup> E. Roig, P. Santolaya, M. González Penedo y M.A. Madrid: "Comunidades Autónomas e inmigración", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 14, 2002, p. 205.

<sup>35</sup> Un esencial planteamiento de los pilares de la competencia estatal y de las posibles vías de apertura y las previsibles tendencias hacia una mayor presencia autonómica en J. Cruz Villalón, "La política de inmigración: una competencia compartida", VVAA (coord. J.García Murcia), *Inmigración y trabajo de extranjeros*, Consejería de Industria y Empleo del Principado de Asturias, Oviedo, 2005, pp. 55 ss.

es estrictamente necesario para el control adecuado de los flujos migratorios<sup>36</sup>, también debe seguir residenciada en el Estado la competencia relativa a la regulación de infracciones y sanciones en la materia.

Todas ellas son funciones que se pueden entender perfectamente encajadas en el radio de acción del art. 149.1.2 CE y, en concreto, en su directa referencia a la materia de inmigración. En el fondo, la atribución de estas competencias no es más que un reflejo de la facultad soberana del Estado en lo concerniente a los controles de entrada y estancia de extranjeros en su territorio, con las consiguientes potestades de prohibición o en su caso expulsión<sup>37</sup>. Podría decirse, en este sentido, que al Estado le corresponden aquellas competencias sobre materias relacionadas con la política de inmigración que estén directamente vinculadas con el ejercicio de su soberanía territorial<sup>38</sup>. Ese mismo criterio, por otra parte, sirve para ratificar que las Comunidades Autónomas puedan asumir aquellos otros aspectos de esa política más apegados a las necesidades de asistencia e integración social de los inmigrantes, que no por casualidad tienen mayor relación con el ámbito competencial que la Constitución les reconoce<sup>39</sup> (salud, enseñanza, bienestar social, infancia, formación ocupa-

<sup>36</sup> En esto términos, E. Roig, P. Santolaya, M. González Penedo y M.A. Madrid: “Comunidades Autónomas e inmigración”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 14, 2002, p203.

<sup>37</sup> S. Ripol Carulla, “Artículo 149.1.2<sup>a</sup>” en M.E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Fundación Wolters Kluwer España, 2009, p. 2277.

<sup>38</sup> S. Ripol Carulla, “Artículo 149.1.2<sup>a</sup>” en M.E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Fundación Wolters Kluwer España, 2009, p.2278.

<sup>39</sup> Vid. sentencias TSJ País Vasco, 30 de septiembre de 2003 (JUR 270282) 30 de septiembre de 2003, RJCA 1093. La doctrina de los tribunales de suplicación se ha pronunciado sobre el particular a propósito de las demandas de nulidad presentadas respecto de Decretos autonómicos que regulaban aspectos conectados con la integración y participación de inmigrantes, dado que la cuestión debatida se entendió que no tenía que ver con la atribución competencial de la materia a uno u otro de los entes contendientes, y por ello no dependía en sí misma de la interpretación de las normas del bloque de constitucionalidad dictadas para delimitar sus ámbitos propios, sino más bien de la valoración y calificación que merecía la actuación discutida. En concreto, se trataba de la atribución a un organismo autonómico (el Foro para la Integración y Participación Social de las ciudadanas y los ciudadanos inmigrantes) del objetivo de contribuir a desarrollar una política activa integral de inmigración basada en la integración social de los ciudadanos inmigrantes. Se consideró que el conflicto no tenía relevancia constitucional, por lo que su conocimiento no estaba atribuido en exclusiva a la jurisdicción del Tribunal Constitucional, y respecto del fondo de la cuestión debatida se concluyó que el hecho de que las Comunidades Autónomas desarrollen políticas activas de inmigración basadas en la integración social de los inmigrantes tiene encaje cabal en el ámbito competencial que les atribuye la Constitución, especialmente en materia de asistencia social, aunque también en otras como educación, sanidad, vivienda o ejecución de la legislación laboral.

cional, incluso la procura de medios de subsistencia a través de actividades de inserción laboral). La conclusión es que la inmigración ha acabado por perfilarse como una materia transversal, que desborda los límites formales de los diversos títulos competenciales que en ella pueden confluir<sup>40</sup>.

Queda por determinar, no obstante, la trascendencia que para este terreno de la inmigración puede tener el art. 149.1.7ª CE, en cuanto permite a las Comunidades Autónomas asumir la ejecución en materia de legislación laboral. No es, desde luego, un título competencial capaz de abarcar todos los aspectos relativos a la inmigración, pero nadie dudará, seguramente, de que es el que más se acerca al núcleo efectivo de ese ámbito material, que no es otro que el trabajo; el inmigrante es tratado como tal, precisamente, porque accede a nuestro país en busca de trabajo, con todo lo que ello conlleva. Pues bien, a ese respecto cabe hacer ahora dos afirmaciones metodológicas: por un lado, que la competencia de ejecución de la legislación laboral podría valer para abordar la dimensión laboral de la inmigración, pero no para entrar en otros aspectos del régimen jurídico del inmigrante como extranjero; por otro, que el término “ejecución” resulta problemático en cuanto a su alcance y sus posibilidades reales, especialmente en relación con un bloque normativo que, aunque aborde también el trabajo, está constantemente plagado de guiños y referencias a las cuestiones de extranjería. Su virtualidad para atribuir competencias a las Comunidades Autónomas es por tanto bastante limitada. Con todo, ya se han querido conectar con el mismo algunos aspectos de la intervención pública que apuntan de manera muy directa a la situación jurídica del inmigrante en España: la concesión y renovación de autorizaciones de trabajo, y la elaboración y gestión del contingente anual de trabajadores extranjeros. ¿Son cuestiones que puedan encajarse en el ámbito de la ejecución de la legislación laboral, o pertenecen más bien al ámbito puramente legislativo o, en todo caso, a la ejecución de normas no exactamente laborales? Hay que decir por lo pronto que se trata en ambos casos de cuestiones que la legislación estatal ha regulado, y que sólo respecto de la segunda se ha dejado abierta, como veremos, alguna posibilidad de colaboración de las Comunidades Autónomas. Hay que decir además que se trata de un terreno en el que el “principio de especificidad” (mediante el que, según vimos, se hace prevalecer el título competencial específico sobre el genérico) conduciría más bien a la competencia exclusiva del Estado, pues parece más especializado en materia de inmigración el título competencial del art.

<sup>40</sup> Vid. J.L. Monereo Pérez, “La distribución de competencias en el Estado Social Autóno-mico en materia de políticas de empleo e inmigración”, VVAA (coord. C. Molina Navarrete), *La dimensión socio-laboral de los nuevos Estatutos de Autonomía*, CARL/Mergablum, Sevilla, 2007, pp.172 ss.

149.1.2 CE que el de atribución de competencias de ejecución en materia de legislación laboral, recogido como se sabe en el art. 149.1.7 CE. Sin embargo no han faltado opiniones que han defendido que la determinación de los flujos migratorios se ve suficientemente satisfecha con el mantenimiento por parte del Estado tanto de las facultades normativas en su integridad como de las facultades de ejecución en lo relativo a la entrada de personas, entendiéndose razonable que se cedan a las Administraciones autonómicas aspectos relativos a la gestión de los permisos de trabajo<sup>41</sup>.

Son, de cualquier manera, asuntos de gran envergadura y de especial complejidad, agrandados además por la escasa luz que sobre ellos proyecta el texto constitucional. Hablaremos un poco más de ellos en los epígrafes siguientes. De momento baste con decir que no existe ningún obstáculo insalvable para la descentralización de aquellos actos de aplicación que estén relacionados con alguna de las competencias autonómicas reconocidas en la Constitución, pero con la sana advertencia de que estamos en un terreno muy singular, en el que, como algunos han dicho, “una estricta separación de los ámbitos de actuación del Estado y las Comunidades Autónomas en inmigración puede resultar disfuncional”<sup>42</sup>. Sin ir más lejos, el acceso a los servicios públicos por parte de los extranjeros, que podría ser efectivamente una de las competencias de las Comunidades Autónomas, es algo que depende muy estrechamente de una cuestión (la situación administrativa del extranjero) que corresponde regular al Estado, lo que justifica, cuando menos una actitud de leal colaboración y cooperación entre las Administraciones implicadas, como por lo demás ponen de relieve las normas que se han ido poniendo en vigor<sup>43</sup>. El problema está en cualquier caso sobre la mesa, desde el momento en que la Constitución no ha previsto suficientes mecanismos jurídicos para articular las relaciones que pueden surgir tanto entre las Comunidades Autónomas y el Estado como entre los distintos entes autonómicos, cuya acción indudablemente debería discurrir por senderos comunes si es que se quiere preservar la unidad de mercado<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> En este sentido, E. Aja (coord.) *La nueva regulación de la inmigración en España*, Novedades de Derecho Público, tirant lo blanch, 2000, p. 214.

<sup>42</sup> J.A. Montilla Martos y M<sup>a</sup>. C. Vidal Fueyo, *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p.15.

<sup>43</sup> J.A. Montilla Martos, “Las funciones y competencias de las CC.AA” en E. AJA, J.A. Montilla y E. Roig, *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Novedades de Derecho Público, tirant lo blanch, 2006, p. 31.

<sup>44</sup> Sobre las disfunciones que provoca la separación entre las competencias que corresponden al Estado y las que pueden asumir las Comunidades Autónomas, J.A. Montilla Martos, “Las funciones y competencias de las CC.AA. en inmigración”, en E. AJA, J.A. Montilla y E. Roig (coords), *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Novedades de Derecho Público, tirant lo blanch, 2006, p.31.

## 5. LA FIJACIÓN DE COMPETENCIAS A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN ORGÁNICA DE EXTRANJERÍA

Con la salvedad de los estatutos de autonomía, que tienen precisamente ese particular cometido, no es función de la ley, como se sabe, fijar o distribuir competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Pero al ejercer su competencia de desarrollo del texto constitucional es inevitable que el legislador dé algún sentido a las cláusulas constitucionales de referencia, decantándose por alguna de las opciones posibles. De ahí que la legislación sobre extranjería, que también puede abordar las cuestiones de inmigración, pueda ofrecer y ofrezca de hecho algunas indicaciones en la materia. Tal legislación, indudablemente, es competencia del Estado, y ha de revestir carácter orgánico en cuanto suponga atribución o desarrollo de derechos constitucionales de carácter fundamental<sup>45</sup>; se trata, además, de una legislación especialmente importante desde la perspectiva que ahora nos interesa, desde el momento en que la Constitución, como ya hemos visto, no contiene reglas suficientemente precisas ni sobre el alcance de los términos “extranjería” e “inmigración”, ni sobre los aspectos que puedan quedar extramuros de la competencia exclusiva del Estado. En esa situación, no cabe duda de que las opciones finalmente asumidas por el legislador orgánico, tanto sobre el sentido y alcance de esos términos como sobre las instancias habilitadas para el desarrollo de los oportunos trámites y procedimientos, alcanzan especial relevancia.

Como también es sabido, el texto en el que actualmente se ha plasmado buena parte de esa competencia estatal es el de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, modificado en su esencia por la LO 8/2000, de 22 de diciembre, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEx). Según se desprende de su propio título, se trata de un texto legal en el que se han compendiado los dos principales aspectos del tema en cuestión: por una parte, el “régimen jurídico” de los extranjeros en España, con referencia a los actos de entrada y salida del territorio español, a las situaciones de los extranjeros y autorizaciones administrativas, y a las infracciones y sanciones en la materia, y, por otra, el régimen de “integración social” del extranjero en nuestro sistema, que alude de manera más directa a la dimensión colectiva de la entrada de personas con fines de trabajo en que consiste el fenómeno de la inmigración. Desde otro punto de vista, la LOEx crea un estatuto jurídico de

<sup>45</sup> Como pone de manifiesto E. AJA, “La política migratoria del Estado como marco de la actividad de las Comunidades Autónomas”, en E. Aja. J.A. Montilla y E. Roig (coords), *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Novedades de Derecho Público, tirant lo blanch, 2006, p.153.

derechos para los extranjeros en situación regular basado en el principio de igualdad y no discriminación respecto de los nacionales, pero también incorpora, y en ello radica alguna de sus principales novedades, un cierto estatuto de derechos y ventajas sociales para los extranjeros en situación irregular aunque con una posición “relativamente estable en España”<sup>46</sup>. El ámbito material de esa legislación es sumamente amplio, pero tanto el establecimiento como la permanencia de los extranjeros en España, que son los verdaderos presupuestos de su integración social, se enfocan de manera muy directa desde la perspectiva del trabajo<sup>47</sup>. La regla general a estos efectos, tanto para el trabajo por cuenta propia como para el trabajo por cuenta ajena, no es otra que la exigencia de autorización administrativa, en los términos, relativamente complejos, que se disponen tanto en la LOEx como en su reglamento de desarrollo (en la actualidad, el RD 2392/2004, de 30 de diciembre).

Como se acaba de decir, y como ya podía adivinarse en el art. 149.1.2ª CE, la LOEx presenta dos vertientes fundamentales. La primera de ellas se refiere en su sentido más estricto a los temas de extranjería, ocupándose de la entrada y estancia de quienes proceden allende nuestras fronteras y aportando un determinado régimen de derechos y libertades en España de quienes no tienen nuestra nacionalidad, todo ello con particular atención a quienes se incorporan a nuestro país con fines de trabajo. En consonancia con las cláusulas constitucionales de referencia, las normas que en la actualidad se ocupan de esta esencial faceta de la extranjería dejan un espacio muy limitado a las Comunidades Autónomas. Es fácil de apreciar que la normativa de rango legal presupone por lo general la intervención de autoridades adscritas a la Administración central, como por lo demás deja ver de modo explícito el art. 67 LOEx, que no por casualidad lleva por rútilo “coordinación de los órganos de la Administración del Estado” (con referencia específica al Gobierno, las Oficinas provinciales de extranjeros y la Inspección de Trabajo). Más clara en ese sentido es aún la normativa de carácter reglamentario, que residencia las funciones administrativas básicas en materia de autorizaciones relativas a los extranjeros (de informe, resolución y sanción, principalmente) en las autoridades competentes dentro de la Administración del Estado: Delegados del Gobierno, Subdelegados del Gobierno, Director General de Inmigración o al mismo Consejo de Ministros, según los casos (disposición adicional primera RD 2392/2004). Esa misma perspectiva es la que se adopta, naturalmente, a propósito de la implantación y

<sup>46</sup> Vid. E. Aja (coord.) *La nueva regulación de la inmigración en España*, Novedades de Derecho Público, tirant lo blanch, 2000, p. 50.

<sup>47</sup> E. Aja (coord.), *La nueva regulación de la inmigración en España*, Novedades de Derecho Público, tirant lo blanch, 2000, p. 109.

el funcionamiento de las “oficinas de extranjeros”, instancias encargadas de la correspondiente gestión a escala provincial (arts.159 y ss. RD 2392/2004).

La entrada en escena de las Comunidades Autónomas dentro de esta primera vertiente de la legislación de extranjería es, en consecuencia, muy ocasional y de reducido calibre. La previsión más directa y de mayor envergadura en ese sentido es la que se contiene en el art. 39 LOEx acerca de la regulación del “contingente” de trabajadores extranjeros, que ha de programarse para cada ejercicio anual teniendo en cuenta la situación nacional de empleo y que ha de contar con la información que a tal efecto proporcionen esos entes autonómicos, sin duda porque en la evaluación de necesidades de cada zona o región puede ser importante la aportación de las Administraciones más directamente implicadas. La legislación dispone, concretamente, que para la determinación del número y características de las ofertas de empleo dirigidas a extranjeros el Gobierno tendrá en cuenta las propuestas que eleven las Comunidades Autónomas (además de las que provengan de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, dicho sea de paso), así como el informe sobre “la situación de empleo e integración social” de los inmigrantes que deberá elaborar a tal efecto el Consejo Superior de Política de Inmigración (CSPI), en el que participan asimismo dichas Comunidades. Hay aquí, así pues, una notable muestra de aquella línea de reparto de funciones que indirectamente parece marcar el texto constitucional<sup>48</sup>, que seguramente se ha hecho más explícita en la actual regulación que en sus precedentes por la sencilla razón de que se han puesto en marcha nuevos instrumentos, más participativos, para la gestión de los flujos migratorios<sup>49</sup>.

La segunda previsión que contiene la legislación de extranjería a propósito de la presencia de las Comunidades Autónomas es mucho más incierta e indirecta, y se contiene en el párrafo 3 del ya citado art. 67 LOEx, dentro de aquellas reglas de “coordinación de los órganos de la Administración del Estado” a las que ya tuvimos ocasión de hacer referencia. El cometido principal de dicho precepto legal no es otro que atribuir al Gobierno el encargo de elaborar “planes, programas y directrices sobre la actuación de la Inspección de Trabajo previa al procedimiento sancionador destinados a comprobar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación de los trabajadores extranjeros,

<sup>48</sup> E. Roig, P. Santolaya, M. González Penedo y M.A. Madrid, “Comunidades Autónomas e inmigración”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 14, 2002, p.201.

<sup>49</sup> Sobre la novedad que supuso la previsión legal de un contingente, E. Roig, P. Santolaya, M. González Penedo y M.A. Madrid, “Comunidades Autónomas e inmigración”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 14, 2002, p. 217.

así como el cumplimiento efectivo de la normativa en materia de autorizaciones de trabajo de extranjeros”. Pero con ocasión de ese encargo el legislador recuerda que todo ello deberá hacerse “sin perjuicio de las facultades de planificación que correspondan a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral”. Como podrá pensarse de inmediato, se está haciendo referencia aquí, de una manera un tanto velada y con una proyección muy limitada desde luego, a la consabida y disputada cuestión acerca de las competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir en relación con la Inspección de Trabajo, materia pendiente aún de un diseño definitivo en sus aspectos generales pero con algún reflejo ya en la propia regulación de ese órgano de vigilancia de la Administración laboral (como puede comprobarse en los arts.16 y 17 de la Ley 42/1997, de 4 de noviembre).

La segunda vertiente que aborda la LOEx en relación con la entrada y estancia de extranjeros se refiere ya a su integración social, que, como dijimos en su momento, conecta más bien con la problemática típica de la inmigración. En este caso, sin ser muy explícita desde luego, la legislación estatal abre mayores posibilidades de intervención a las Comunidades Autónomas, precisamente porque lo que preocupa de manera básica en esta otra vertiente es la labor de atención y asistencia social a la población inmigrante, materia ésta con mayor holgura por supuesto para la intervención de Administraciones distintas de la estatal. La mejor prueba de ello se encuentra en el art. 68 LOEx, que se refiere a la “adecuada coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas con competencias sobre la integración de inmigrantes”, y que, para asegurar el cumplimiento de ese objetivo, crea el ya citado CSPI, con participación, “tripartita y equilibrada”, de representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los municipios. Dicho Consejo tiene entre sus principales funciones, precisamente, la de establecer las bases y criterios para una “política global en materia de integración laboral o social de los inmigrantes”, vinculante tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> El RD 344/2001, de 4 de abril, por el que se crea y regula el Consejo Superior de Política de Inmigración, reconoce en su preámbulo que “la integración social de los inmigrantes, no sólo afecta a la Administración General del Estado, sino también a las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales, que tienen atribuidas competencias, si bien en distinta medida, en materias como la sanidad, prestaciones y servicios sociales, vivienda, educación y cultura”. Vid. E. Aja (coord.) *La nueva regulación de la inmigración en España*, Novedades de Derecho Público, tirant lo blanch, 2000, p. 225.

## 6. LA MATERIA DE INMIGRACIÓN EN LOS MODERNOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

El texto constitucional marca el espacio disponible para la intervención de las Comunidades Autónomas, pero las funciones concretas que les corresponden están condicionadas de manera muy directa por lo dispuesto en el correspondiente Estatuto de Autonomía. El papel de dichas Comunidades habrá de situarse siempre dentro de lo que permiten los preceptos constitucionales de rigor (entre ellos, y destacadamente, los arts. 148.1 y 149.1 CE), pero las competencias que en último término pueden desplegar dependen de las opciones adoptadas en los correspondientes Estatutos<sup>51</sup>. Pues bien, a propósito del tema que ahora nos ocupa conviene hacer dos reflexiones preliminares. La primera de ellas es que de nuevo ha de trazarse aquí una cierta línea de demarcación entre extranjería (en su sentido más técnico) e inmigración (en aquel sentido más social que tratamos de atribuirle), puesto que en relación con la primera de esas cuestiones la entrada de las Comunidades Autónomas está fuertemente restringida (al conectar a la postre con el plano de la soberanía y del orden público estatal), mientras que en relación con la segunda las puertas son mucho más fáciles de abrir (por introducirse en el terreno, mucho más abierto y plural, de la asistencia y la política social). La segunda reflexión pertenece ya al plano cronológico, y simplemente quiere poner de relieve que los asuntos relativos a los extranjeros sólo han llegado a cobrar una presencia notable en los estatutos de autonomía con ocasión de las reformas de los últimos años, con las que se han incrementado a no dudar las cláusulas y previsiones sobre el particular. Eso quiere decir, por añadidura, que la regulación estatutaria sobre estos temas pertenece a esos terrenos que han dado en llamarse de “geometría variable”, en los que se advierte una gran variedad de unos Estatutos a otros. Con independencia de que las cuestiones relativas a la inmigración estén en la actualidad mucho más a la orden del día que hace algunos lustros, a ese cambio de tendencia debe haber ayudado también la nueva configuración del marco legal de referencia y el nuevo contexto jurídico (LO 4/2000, de 11 de enero, con las modificaciones que sucesivamente ha ido experimentando, principalmente a través de la LO 8/2000, la LO 11/2003 y la LO 14/2003). Especialmente significativos de esta nueva realidad son los modernos Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía, que, sin ser los únicos que se han situado en este nuevo proceso, han supuesto una transformación importante respecto de los

<sup>51</sup> Vid. J.M. Gil-Robles y Gil-Delgado y Fernando Marín Riaño, “Las transferencias de facultades a las Comunidades Autónomas por vía de ley: su tramitación parlamentaria”, *Revista de Derecho Político*, nº 9, 1981, p. 175.

textos precedentes (que no contenían ninguna referencia particular a la materia de inmigración, como por otro lado sucedía y sigue sucediendo aún en otras muchas normas estatutarias).

Un primer caso especial desde esta perspectiva es por consiguiente el de Cataluña, cuyo Estatuto inicial (aprobado por LO 4/1979, de 18 de diciembre) prácticamente se limitaba a reservar al Estado las pertinentes competencias en materia de control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión extranjeros, emigración e inmigración<sup>52</sup>, sin perjuicio de que bajo su vigencia fuese aprobada alguna norma autonómica con incidencia en estos terrenos<sup>53</sup>. Bastante más ambicioso es, desde luego, el nuevo texto estatutario (LO 6/2006, de 19 de julio), que cambia la técnica de enumeración y asignación de materias en razón de la clase de competencia<sup>54</sup> y que ha optado por una atribución expresa de competencias en materia de inmigración, creando en algunos casos órganos de la Administración autonómica encargados específicamente de su gestión<sup>55</sup>. En concreto, el art.46.2 de este nuevo texto incluye, entre los principios rectores, un encargo a los poderes públicos para que emprendan las acciones necesarias dirigidas al establecimiento de un régimen de acogida de las personas inmigradas y a la promoción de políticas que garanticen el reconocimiento y la efectividad de los derechos y deberes de esas personas, la igualdad de oportuni-

<sup>52</sup> Era, como cabe imaginar, una cláusula de estilo también presente en otros Estatutos de Autonomía, como el del País Vasco (art. 17 LO 3/1979).

<sup>53</sup> Bajo el anterior Estatuto fue aprobado, en efecto, el Decreto 188/2001, de 26 de junio, para dar aplicación, en el ámbito competencial de la Generalidad de Cataluña, a la Ley Orgánica 4/2000 y extender a los extranjeros residentes en dicho territorio algunos derechos jurisdiccionales (asistencia gratuita), políticos (participación en los asuntos municipales) o sociales y asistenciales (educación de menores, formación de adultos; acceso al servicio de empleo y a los programas de formación profesional ocupacional, orientación laboral, acciones de fomento del empleo, etc.). Tampoco se estimó necesaria una previsión estatutaria expresa para dar operatividad a la participación en la planificación de la Inspección de Trabajo, en las condiciones previstas en la LO 4/2000. Vid. C. Ortega Carballo y S. Ripoll Carcella, "El derecho a la asistencia gratuita de los extranjeros: un apunte constitucional", *VVAA, Inmigración y Estado de Derecho*, Bosch, 2008, pp.365 ss., y J.A. Montilla Martos y M<sup>a</sup> C. Vidal Fueyo, *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p.24.

<sup>54</sup> Exclusivas, compartidas y de ejecución a las que se añadían las competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario que comprenden el desarrollo y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, como señalan J.A. Montilla Martos y M<sup>a</sup> C. Vidal Fueyo, *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p.17.

<sup>55</sup> S. Ripol Carulla, "Artículo 149.1.2<sup>ª</sup>" en M.E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Fundación Wolters Kluwer España, 2009, p.2279.

dades, las prestaciones y las ayudas que permitan su plena acomodación social y económica y la participación en asuntos públicos. Dentro de ese marco de directrices, y con mayor precisión, el art. 138 del nuevo Estatuto enuncia las competencias concretas que ahora se atribuyen a la Generalitat catalana, distribuidas en dos grandes grupos, a los que se une una cláusula general en virtud de la cual corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones que tome el Estado en materia de inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros (art. 138, que remite también a los mecanismos previstos en el título relativo a las relaciones institucionales de la Generalitat).

El primero de los grupos de competencias a los que se acaba de aludir (en el que también se contiene una significativa referencia a la “integración de las personas regresadas”, impulsando medidas que faciliten su vuelta a Cataluña) se centra más bien en la vertiente social de la “inmigración”, y asigna a la Generalitat competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, con inclusión de actuaciones socio-sanitarias y de orientación, y atribuciones más específicas para el desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias, el establecimiento y regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social, y la creación legal de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas. El segundo grupo de competencias, por su parte, se introduce de manera más decidida en los temas típicos de la extranjería, aun ceñida al terreno del trabajo de los extranjeros. En este sentido, el art. 138.2 del nuevo Estatuto catalán atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña, competencia que deberá ejercerse en coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros y que incluye, por un lado, la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena, y, por otro, la tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere el pasaje anterior y la aplicación del pertinente régimen de inspección y sanción.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por LO 2/2007, de 19 de marzo (y que ha procedido a la sustitución del marco estatutario inicialmente implantado por LO 6/1981, de 30 de diciembre), también incorpora una primera declaración de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma en esta materia, centrados sobre todo en la integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes en Andalucía (art.9.17<sup>o</sup>), y se proyecta asimismo sobre aquellas dos caras de la entrada de extranjeros en España con fines de trabajo. En efecto, bajo el título general de “inmigración”, el art. 62 del

nuevo Estatuto andaluz atribuye a esa Comunidad Autónoma una competencia general en relación con las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes en el marco de sus competencias, y adicionalmente le asigna una “competencia ejecutiva” en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía (que habrá de coordinarse con la competencia estatal en materia de entrada y residencia, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado, y que incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción). Esta nueva regulación estatutaria prevé asimismo la participación de la Comunidad Autónoma “en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Andalucía y, en particular, la participación preceptiva previa en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título IX” (art. 62.c).

Algunos otros Estatutos reformados han incluido también referencias expresas a la materia de inmigración, con la consiguiente atribución de competencias a la respectiva Comunidad Autónoma, aunque no tan amplias como en los dos ejemplos citados<sup>56</sup>. Por ejemplo, el Estatuto de Autonomía Balear (reformado por la LO 1/2007, de 28 de febrero), después de declarar en su art. 16 que en todo caso la actuación de las Administraciones Públicas de las Islas Baleares deberá centrarse en los derechos y la atención social de los inmigrantes, atribuye competencia exclusiva a dicha Comunidad Autónoma en materia de “integración social y económica de los inmigrantes (art. 30.50<sup>a</sup>), y competencias ejecutivas en materia de “inmigración en los términos previstos en la Constitución y en la legislación del Estado” (art. 32.18<sup>a</sup>), sin que se especifiquen en este caso eventuales atribuciones de ejecución en materia de autorizaciones de trabajo, aunque tal vez alguna de las cláusulas anteriores pudiera ser utilizada como base para ello<sup>57</sup>. Otro buen ejemplo de este segundo tipo de normas estatutarias lo ofrece el reformado Estatuto de Autonomía de Aragón (L.O. 5/2007, de 20 de abril), que tras proclamar que los poderes públicos de dicha Comunidad promoverán las políticas necesarias para la integración socio-económica de las personas inmigrantes, la efectividad de sus derechos y deberes, su integración en el mundo educativo y su participación en la vida

<sup>56</sup> J.A. Montilla Martos y M<sup>a</sup> C. Vidal Fueyo, *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p.20.

<sup>57</sup> J.A. Montilla Martos y M<sup>a</sup> C. Vidal Fueyo, *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p.20.

pública (art.29), prevé asimismo la participación y colaboración con el Estado en la política de inmigración y, en particular, en la determinación en su caso del contingente de trabajadores extranjeros (art.75).

Una mención específica merece, por lo demás, la amplia reforma llevada a cabo sobre el Estatuto de la Comunidad Valenciana (LO 1/2006, de modificación del texto aprobado en su día por la LO 5/1982, de 1 de julio), que curiosamente no ha dedicado una regulación muy detenida a la materia de inmigración, respecto de la que se ha limitado a identificar los derechos y las obligaciones de atención social de los inmigrantes con residencia en la Comunitat Valenciana como uno de los ámbitos en los que ha de centrarse la correspondiente actuación autonómica (art. 13), sin hacer más especificaciones sobre el particular. Sólo en su art. 65 (que modifica el art. 59 de la LO 5/1982), después de prever la celebración de convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, tanto con el Estado como con otras Comunidades Autónomas, se incluye una declaración expresa acerca de que la Generalitat colaborará con el Gobierno de España en lo referente a las políticas de inmigración, aunque sin concreción de las competencias que en tal terreno podrían ser de su competencia<sup>58</sup>.

## **7. LA PROBLEMÁTICA ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE AUTORIZACIONES DE TRABAJO**

Ya hemos podido comprobar que, con las diferencias apuntadas y con técnicas diversas, las previsiones de los nuevos Estatutos de Autonomía se proyectan a la postre sobre tres grandes bloques de materias, siempre en el terreno que ahora nos interesa, y a sabiendas también de que se trata de cuestiones muy relacionadas entre sí: por un lado, la tutela e integración social del inmigrante; por otro, la participación en la elaboración anual del contingente de extranjeros, y por otro, en fin, la intervención en los procedimientos de concesión y control de las autorizaciones de trabajo. Según dijimos en apartados anteriores, la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas en todo lo relativo a la primera de esas vertientes no tiene por qué resultar problemática, al menos desde una mera perspectiva jurídica o institu-

<sup>58</sup> Una formulación que en todo caso, ha sido bien valorada por la doctrina, aun cuando debiera concretarse más su alcance para facilitar una eventual cooperación horizontal entre las diversas Comunidades Autónomas en el tratamiento de la inmigración para evitar disfunciones (M.C. Vidal Fueyo, "Reforma estatutaria y desarrollo autonómico de la política de inmigración", *Actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, G. J. Ruiz-Rico Ruiz (coord.), 2006, p. 532).

cional. La “inmigración” es una materia que en principio está atribuida de manera exclusiva al Estado por el art. 149.1.2ª CE, pero ya vimos que sobre ella inciden algunos otros títulos competenciales de los que pueden derivarse las correspondientes facultades para las Administraciones autonómicas. Aunque no es el único, el más importante sin duda a estos efectos es el que se refiere a la asistencia social, que puede permitir el desarrollo a escala regional de medidas y programas muy variados de atención a la población inmigrante con fines de integración social. Siendo así, no parece que las previsiones estatutarias que hemos tenido ocasión de reseñar en los párrafos precedentes estén fuera de lugar, pues todas vienen a confluír en ese objetivo esencialmente asistencial.

Tampoco la segunda de las vertientes debe generar mayores problemas. La participación de las Comunidades Autónomas en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros está prevista, como ya sabemos, en la propia legislación orgánica de referencia (según nos hace ver el art. 39.2 LOEx), que concede a tales Comunidades, de manera razonable, la facultad de elevar “propuestas” en tal sentido. La cuestión que aquí cabría plantear es la relativa al alcance real de la competencia atribuida en este terreno por la correspondiente norma estatutaria, para determinar si desborda o no el marco constitucionalmente aceptable, que, en principio, no puede ser otro que el diseñado por la legislación sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Pues bien, desde este punto de vista no parece que las previsiones estatutarias de referencia se hayan excedido del espacio que les corresponde, pues hablan más bien de participación en la determinación previa del contingente nacional, que queda perfectamente reservado al Estado. No se trata, como es natural, de que la Comunidad Autónoma de referencia pueda fijar un contingente propio para su respectivo ámbito territorial, hipótesis que por lo demás supondría una invasión de terrenos ajenos; es claro que la fijación definitiva del contingente debe hacerse con carácter único y general para el conjunto del territorio nacional, y que tal tarea entronca muy directamente con la ordenación de los flujos migratorios a que se refieren, aun sin llegar a especificarlo, las competencias exclusivas reconocidas al Estado en el art. 149.1.2ª CE.

Más problemáticas pueden ser las referencias a la tercera vertiente de la entrada o estancia de extranjeros en España, esto es, a las autorizaciones de trabajo. No deja de llamar la atención, en verdad, que tanto en el texto catalán como en el andaluz se atribuya de forma expresa a la correspondiente Comunidad Autónoma la competencia sobre tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo (acompañada en algún caso de competencias respecto de la tramitación y resolución de los recursos presentados respecto de dichas autorizaciones y la aplicación del pertinente régimen de inspección y sanción), puesto que todo ello, como señalamos en su momento, parece conectar, más aún incluso que el tema del contingente, con el régimen de entradas, estancias y salidas de los extranjeros, materia toda ella que encajaría

más bien en la cláusula constitucional de atribución de competencia exclusiva a favor del Estado (art. 149.1.2<sup>a</sup>). Ocurre, además, que, a diferencia de lo que ya dijimos a propósito de la integración social del inmigrante, para este otro tipo de intervenciones no es fácil encontrar títulos competenciales concurrentes que remitan a espacios adyacentes y que abran posibilidades ciertas y operativas para las Comunidades Autónomas. Ha de tenerse en cuenta, en fin, que el ámbito de gestión de las Comunidades Autónomas es por definición limitado o fragmentado desde la perspectiva del mercado de trabajo, con todo lo que ello implica para la adecuada gestión del sistema y hasta para la organización unitaria del mercado de trabajo.

Sin duda, el problema básico que plantea la atribución de esta clase de competencias tiene que ver con su fundamento constitucional. Ya hemos visto que las referencias constitucionales a la extranjería y a la inmigración conducen con naturalidad a la competencia “exclusiva” del Estado. Ya hemos dejado ver asimismo que los títulos competenciales relativos a la política social tienen una perspectiva muy distinta de la que está presente en este terreno de las autorizaciones, que en buena medida actúa como antesala o vía de tránsito de carácter previo y necesario para el disfrute de esos derechos y ventajas sociales. Tan sólo el título competencial relativo a la legislación laboral (art. 149.1.7<sup>a</sup> CE), en cuanto permite a las Comunidades Autónomas asumir su ejecución, podría dar algún fundamento a esta entrada en escena de las Administraciones autonómicas, pero no deja de ser un fundamento endeble e incierto, puesto que la gestión de ese tipo de actos, aunque tenga un trasfondo laboral, supone a fin de cuentas aplicación de las leyes de extranjería y no de las leyes de trabajo. La objeción puede expresarse también mediante una pequeña pregunta: ¿están habilitadas las Comunidades Autónomas que se hayan limitado a asumir competencias de ejecución de la legislación laboral, sin referencia alguna a esta materia específica de extranjería, para llevar a cabo aquel tipo de actuaciones? Parece que no, puesto que ni de la cláusula constitucional de referencia se deriva automáticamente la facultad de actuar en este terreno tan particular (es necesaria lógicamente la pertinente previsión estatutaria), ni de una mera y genérica previsión estatutaria relativa a la ejecución de la legislación laboral puede extraerse la conclusión de que también se alude a las autorizaciones de trabajo de los extranjeros<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> De hecho, la materia relativa a “migraciones interiores y exteriores” constituyó una excepción típica al cuadro general de facultades que, al amparo de la competencia de ejecución en el ámbito de la legislación laboral, se fueron traspasando a las Comunidades Autónomas. Puede consultarse a tal efecto, por poner alguna referencia normativa, varios reglamentos publicados con este fin en BOE de 6 de julio de 1995. Vid. J. Cruz Villalón, “La política de inmigración: una competencia compartida”, VVAA (coord. J. García Murcia), *Inmigración y trabajo de extranjeros*, Consejería de Industria y Empleo del Principado de Asturias, Oviedo, 2005, p.56.

La asunción de competencias en relación con las autorizaciones para el trabajo de extranjeros abre, por otra parte, un evidente problema de operatividad. Está por ver, en efecto, cómo se puede o debe articular en la práctica una competencia de esas características con la que se sigue reservando al Estado en materia de autorización de residencia. En efecto, según el nuevo panorama normativo, las autorizaciones de trabajo pueden corresponder a las Comunidades de Andalucía y Cataluña mientras que las autorizaciones de residencia siguen siendo competencia estatal, siendo así que, pese a esas distinciones formales o conceptuales, en la legislación orgánica vigente en la materia no existen ya autorizaciones de trabajo de naturaleza independiente o desligada del resto de actos relativos a la entrada y estancia de extranjeros, sino autorizaciones de residencia y trabajo conjuntas<sup>60</sup>, salvo en casos muy particulares, como el de los extranjeros que deseen acceder a un trabajo estando en posesión de la autorización de residencia (art. 49 RD 2393/2004) o el de las autorizaciones de trabajo que pudieran obtener los solicitantes de asilo (disposición adicional decimoséptima RD 2393/2004). Dicho más concisamente: la autorización de trabajo está ligada en la mayor parte de las ocasiones a una gestión de orden público que inevitablemente debe recaer, y sigue recayendo, en la Administración estatal, con lo que su desglose a efectos únicamente de distribución de competencias puede generar mayores problemas que ventajas.

Un tercer factor que ineludiblemente ha de barajarse a estos efectos es el relativo al radio de acción de las autorizaciones de trabajo eventualmente concedidas por autoridades autonómicas. En principio, como es regla general, la competencia sólo puede proyectarse sobre el terreno propio de la correspondiente Comunidad Autónoma, por lo que cabe pensar en autorizaciones de trabajo de ámbito geográfico limitado. Indirectamente, así pues, parece introducirse en el sistema una nueva categoría de autorización, que aparentemente no sería más que un añadido a las limitaciones que por razón de territorio o sector ya se contemplan en la legislación de extranjería, pero que no obstante podría chocar o suscitar interferencias con otras previsiones de esa regulación general (renovación de la autorización, adquisición de residencia permanente, etc.). De alguna forma da la impresión de que con la intervención autonómica el sistema se fragmenta o diversifica, entre otras razones porque las pautas administrativas de gestión y concesión podrían experimentar alguna variación de unos territorios a otros.

<sup>60</sup> J.A. Montilla Martos y M<sup>a</sup> C. Vidal Fueyo, *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p.46.

La viabilidad y aplicación práctica de estas nuevas previsiones estatutarias obligaría, en definitiva, a una articulación normativa e institucional hoy en día aún inexistente, y ni siquiera prevista en el marco de la legislación orgánica sobre extranjería, habida cuenta que las previsiones de colaboración administrativa de la disposición adicional quinta de la LOEx (o en el 51.3 RD 2393/2004) están pensadas para otros escenarios o supuestos. Ahora se trataría de llamar a la colaboración no sólo entre las distintas instancias o entidades de la Administración central (Agencia Estatal de la Administración tributaria, Tesorería General de la Seguridad Social, Dirección General de la Policía, Registro Central de Penados y Rebeldes), sino también entre éstas y las correspondientes Administraciones autonómicas. En definitiva, la puesta en marcha del nuevo modelo de distribución de funciones en materia de inmigración demandaría una coordinación entre las actuaciones estatales y autonómicas bastante más intensa que en el sistema tradicional.

## 8. LA COOPERACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES Y LA COLABORACIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES

La cooperación entre las distintas Administraciones públicas es en cualquier caso un ingrediente imprescindible en la configuración y gestión de la política de inmigración, como ya hemos podido apreciar a lo largo de los párrafos anteriores. El acercamiento y la relación entre dichas Administraciones pueden actuar, por otra parte, en planos y con fines diversos. Uno de ellos, tal vez el primero desde una lógica de construcción del sistema, es el de la programación o planificación, que puede ser interesante a la hora de ordenar los flujos migratorios (como deja ver la elaboración del contingente anual) pero que seguramente tiene su mayor campo de juego en el terreno de la integración social de los inmigrantes, en el que ya se han alcanzado acuerdos importantes. Un primer ejemplo de ello lo brinda el “Programa global de regulación y coordinación de la extranjería y la inmigración en España para el período específico 2001-2004” (Plan GRECO)<sup>61</sup>, que quiso actuar como marco de concertación entre las distintas Administraciones públicas (incluidas las Corporaciones Locales y con apertura a las organizaciones no gubernamentales) para el

<sup>61</sup> El programa fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros del 30 de marzo de 2001 y publicado en el BOE de 27 de abril, por Resolución de 17 de abril. Sobre su efectividad, de todas formas, se han mostrado dudas a veces: M. C. Vidal Fueyo, “Reforma estatutaria y desarrollo autonómico de la política de inmigración”, *Actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (coord. de G. J. Ruiz-Rico Ruiz), 2006, p. 503-532.

despliegue de la correspondiente labor asistencial, que fue el punto de partida para la puesta en marcha tanto del Consejo Superior de Política de Inmigración como del Foro para la Integración Social de los inmigrantes, y que ha convivido con planes de inmigración de ámbito autonómico con incidencia especialmente en los sectores de educación, vivienda, salud, sanidad y empleo<sup>62</sup>. Un segundo ejemplo lo ofrece el “Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010”, aprobado por Consejo de Ministros con fecha de 16 de febrero de 2007 como elemento impulsor del proceso de integración social de los inmigrantes, con participación de las Administraciones autonómicas, los Ayuntamientos, los agentes sociales, las asociaciones de inmigrantes y las organizaciones no gubernamentales, y con el objetivo central de dar contenido a las competencias autonómicas de asistencia sanitaria y atención educativa a los inmigrantes<sup>63</sup>.

Una constante de estos planes ha sido, por otro lado, la llamada a la celebración de convenios de colaboración entre las Administraciones implicadas en esa tarea de integración social de los inmigrantes. Esta clase de acuerdos se ha convertido ciertamente en un elemento habitual e imprescindible en la política social dirigida a la población inmigrante, y actúa a fin de cuentas como cauce de distribución de los fondos y recursos económicos que a tal fin se habilitan en el conjunto del Estado, a los que se suman en cada caso las ayudas finan-

<sup>62</sup> Vid. I. Briones Martínez, *Análisis General de la Normativa Estatal y Autonómica sobre Inmigración en España*, Grupo Difusión, 2006, p.158.

<sup>63</sup> Con una gran ambición, propone este Plan garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos por parte de los inmigrantes; adecuar las políticas públicas, especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, a las nuevas necesidades que origina la presencia de inmigrantes; garantizar el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos, especialmente en relación con la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, en igualdad de condiciones con la población autóctona; establecer un sistema de acogida a los nuevos inmigrantes y a los que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad, hasta que se hallen en condiciones de acceder a los servicios públicos generales; fomentar entre los inmigrantes el conocimiento y el respeto de los valores comunes de la Unión Europea, de los derechos y las obligaciones de los residentes en España, de las lenguas oficiales en los diversos territorios del Estado y de las normas sociales de convivencia de la sociedad española; luchar contra las diversas manifestaciones de la discriminación, el racismo y la xenofobia en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado; introducir la perspectiva de género tanto en lo relativo a la elaboración de políticas de integración, como a su aplicación; fomentar políticas y experiencias de codesarrollo con los países de origen de la inmigración; favorecer la comprensión por parte de la sociedad española del fenómeno migratorio, mejorar la convivencia intercultural, valorando la diversidad y fomentando valores de tolerancia, y apoyar el mantenimiento y conocimiento de las culturas de origen de los inmigrantes, e impulsar la adopción de políticas públicas y medidas por parte de las distintas Administraciones Públicas y de la sociedad civil que fomenten la integración de los inmigrantes y la cooperación en este campo.

ciadas directamente por la correspondiente Comunidad Autónoma. En el trasfondo de estos instrumentos se encuentra un intento de conjugar la tarea de planificación general de la asistencia al inmigrante, que de alguna manera se entiende que debe ser dirigida, sostenida y orientada por el Estado (cuando menos, desde el punto de vista presupuestario y financiero), y la labor más específica de gestión a cargo de las Administraciones autonómicas. Los convenios, desde otra perspectiva, pueden acometer una política de “actuación integral” en favor del inmigrante o, por el contrario, una acción administrativa y asistencial más limitada desde el punto de vista material o más selectiva (acogida de extranjeros en situaciones especiales, refuerzo educativo, atención a menores, etc.); a veces van ligados también a la política de control, seguimiento y asentamiento de la población inmigrante, particularmente en relación con los menores. Los convenios celebrados hasta el momento entre el Estado y las Comunidades Autónomas son muy numerosos, y muchos de ellos se encuentran ya, dada su larga trayectoria, en situación de prórroga o envueltos en un proceso de constante renovación<sup>64</sup>.

Hay que decir, finalmente, que la actuación administrativa en materia de inmigración no ha sido asumida únicamente por el Estado y las Comunidades Autónomas, puesto que a las entidades locales, como ya hemos visto incidentalmente, también se les ha reservado algún espacio de acción, que probable-

<sup>64</sup> Puede consultarse, por poner sólo algunos ejemplos variados, la Resolución de 4 de Septiembre de 2008 por la que se publica en el BO de Castilla y León el Protocolo por el que se prorroga el Convenio de colaboración suscrito el 26 de agosto de 2005 entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Comunidad Autónoma de Castilla y León, para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes, así como de refuerzo educativo; la Resolución de 20 de noviembre de 2008 por la que se publica en el D.O. Generalitat Valenciana el protocolo por el que se prorroga el convenio de colaboración suscrito ente el Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales y la Generalita de Valencia suscrito el 6 de octubre de 2005 para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo; el DO. Extremadura 11 septiembre 2008 en el que se da publicidad al Protocolo por el que se prorroga para el año 2008 el Convenio de Colaboración suscrito el 21 de julio de 2005 entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma de Extremadura para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como refuerzo educativo; el BO. Canarias 16 marzo 2007 en el que se hace público el Convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias para la participación del GIE (Grupo de Intervención de Emergencias) y del CECOES (Centro Coordinador de Emergencias y Seguridad) en el Centro de Coordinación Regional de Canarias, previsto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2006, que dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación; o el BOE de 24 febrero 2009 que hace público el convenio de colaboración entre el MTIN y la Comunidad Autónoma de Andalucía para un “plan piloto de actuación integral en zonas sensibles con presencia significativa de población inmigrante”.

mente haya ido creciendo, y siga haciéndolo, con el transcurso del tiempo. Un primer punto de partida para fundamentar estas atribuciones puede encontrarse en el art. 137 CE, según el cual, los Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Se trata desde luego de una cláusula muy general y de no fácil concreción, toda vez que las posibilidades reales de la autonomía local no están claramente definidas, pero no cabe duda de que puede servir de base para fundamentar el juego de los poderes locales en la ejecución de aspectos relacionados con las políticas de integración social de los inmigrantes. Máxime cuando conforme a la legislación reguladora del régimen local (contenida básicamente, y con carácter general, en la Ley 7/1985 Reguladora de Bases de Régimen Local, modificada por Ley 57/2003) las corporaciones locales tienen expresamente atribuidas competencias en materia de “prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”<sup>65</sup>. Con todo, el papel que los ayuntamientos y otros entes locales deban o puedan desempeñar en este terreno dependerá de modo muy estrecho de las opciones legales, estatales y sobre todo autonómicas, que se adopten en cada momento, esto es, de las atribuciones concretas que esas otras Administraciones consideren oportuno concederles.

A priori, como casi siempre, cabe pensar que tal intervención podrá desenvolverse en distintos planos relativos a la entrada y estancia de extranjeros con fines de trabajo, aunque parece claro que la faceta más propensa a la acción local es la que se refiere a la integración social de la población inmigrante. Será, de todas formas, una intervención complementaria o adyacente, pues es indiscutible que el principal protagonismo en estas parcelas de la actividad pública corresponde al Estado y, en su caso, a la Administración autonómica. En este sentido, conviene recordar ahora que la legislación orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España se refiere a las corporaciones locales a propósito de dos importantes aspectos de la entrada y estancia de inmigrantes en nuestro país<sup>66</sup>. Por un lado, el art. 68 LOEx (y, en su desarrollo, el RD 344/2001) prevé la representación de los “municipios” en el Consejo Superior de Política de Inmigración, con todo lo que ello supone desde el punto de vista

<sup>65</sup> M.C Vidal Fueyo, “Reforma estatutario y desarrollo autonómico de la política de inmigración”, *Actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, G.J. Ruiz-Rico Ruiz (coord), 2006, p. 503-532.

<sup>66</sup> De la especial atención a la labor municipal en el terreno de la inmigración queda constancia en el preámbulo del RD 2393/2004, en el que se hace referencia al aumento de la participación los ayuntamientos (junto a las Comunidades Autónomas y los agentes sociales) en las tareas relacionadas con la atención a los inmigrantes, lo que les ha permitido obtener una participación acorde con esas tareas dentro de los diferentes procesos referidos al ámbito de la inmigración.

de la planificación de los flujos migratorios y la política de integración social de los inmigrantes. Por otro, el art. 6.3 de la propia LOEx impone a los Ayuntamientos la obligación de incorporar al padrón municipal y mantener actualizada la información relativa a los extranjeros que residan en el correspondiente territorio, y en estrecha conexión con esa importante regla instrumental, el art. 45.2.b) RD 2393/2004 contempla la intervención del Ayuntamiento correspondiente a su domicilio habitual a la hora de acreditar la inserción laboral del extranjero, que a su vez actúa como uno de los requisitos para la obtención de una autorización de residencia por razones de arraigo; incluso se prevé la posibilidad de que el Ayuntamiento correspondiente recomiende que se exima al extranjero de la necesidad de contar para ello con un contrato de trabajo, siempre y cuando acredite que cuenta con medios de vida suficientes (art. 46.2.b)<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> Sobre la trascendencia que esta precisa intervención municipal puede tener para el asentamiento de la población inmigrante, J. CRUZ VILLALÓN, “La política de inmigración: una competencia compartida”, VVAA (coord. J. GARCÍA MURCIA), *Inmigración y trabajo de extranjeros*, Consejería de Industria y Empleo del Principado de Asturias, Oviedo, 2005, pp. 64 ss.