

INFLEXIONES EN LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL ESTADO EN MATERIA MIGRATORIA Y DE EXTRANJERÍA

Ana FERNÁNDEZ PÉREZ *

SUMARIO: I. Planteamiento general. II. Asunción progresiva de competencias por las CC AA. 1. Reconocimiento de una mayor capacidad de actuación. 2. Manifestaciones del reparto constitucional de competencias. 3. Planes autonómicos de inmigración. III. Inmigración y extranjería en las reformas de los Estatutos de Autonomía. 1. Replanteamiento del reparto competencial. 2. El art. 138.1º del Estatuto de Cataluña y la STC 31/2010, de 28 de junio. 3. El polémico RD 1162/2009, de 10 de julio. IV. Participación de las Entidades Locales. 1. Problemas derivados del reparto competencial. 2. Justificación de la intervención municipal. 3. Competencias locales en materia de inmigración. V. Consideraciones finales.

SUMARIO: El Estado autonómico y la creciente la importancia del fenómeno migratorio ha hecho preciso un replanteamiento del reparto competencial en materia de inmigración y extranjería. En la actualidad tanto las Comunidades Autónomas como los municipios, confluyen con el Estado en la asunción de determinadas competencias, referidas a ámbitos de protección o de política social en los que los entes territoriales citados tienen constitucional o legalmente atribuidas competencias. Con este sustrato se ha podido configurar una cierta política migratoria de carácter autonómico que ha acentuado la diversidad por los diversos modos de proceder de cada Comunidad Autónoma en particular. Existen importantes títulos competenciales autonómicos de carácter sectorial, muchos de ellos compartidos con el Estado, que inciden directamente sobre la inmigración y este cúmulo precisa un marco legal de coordinación y cooperación entre las políticas locales, autonómicas y estatales. Esta coordinación es esencial para llevar a cabo una gestión adecuada para los intereses de los protagonistas implicados.

PALABRAS CLAVE: POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA – COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DEL ESTADO – COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS – COMPETENCIA DE LOS ENTES LOCALES – REPARTO COMPETENCIAL.

ABSTRACT: The Autonomous State and the growing importance of migration have required a re-thinking of the distribution of powers in the field of immigration and foreigners. Currently, both municipalities and autonomous communities share certain competences with the State. Within the areas of protection or social policy those local and regional authorities have powers constitutional or legally conferred. This substratum has set up a certain immigration policy at the regional level, which has

* Profesora contratada doctora (acreditada) Universidad de Castilla-La Mancha.

accentuated the diversity due to the various modes of action of each region in particular. There are important autonomous competence titles of sectorial character, many of them shared with the State, that directly affect immigration and this juxtaposition requires a legal framework for coordination and cooperation between municipal, autonomous and State policies. This coordination is essential to carry out proper management in the interests of the players involved.

KEYWORDS: IMMIGRATION POLICY – POLICY OF FOREIGNERS – EXCLUSIVITY COMPETENCE OF THE STATE – REGIONAL COMPETENCES – LOCAL COMPETENCES – DISTRIBUTION OF COMPETENCES.

I. Planteamiento general

1. La regulación de la inmigración, asilo y refugio constituye una competencia exclusiva del Estado de acuerdo con el art. 149.1.2 de nuestra Norma Fundamental, pero el incremento de la inmigración irregular en España ha dado lugar a que las CC AA y los Ayuntamientos presten atención asistencial a los inmigrantes que se encuentran en el territorio nacional y ello aunque en los distintos Estatutos de Autonomía, en su versión primitiva, nada se hubiese previsto al respecto, salvo en el caso de Canarias. A partir de aquí, la evolución del fenómeno migratorio en España impide mantener su consideración como competencia exclusiva del Estado pese a la referencia textual, sin matices, de la norma constitucional; no se puede configurar la competencia que expresa como un título horizontal de alcance ilimitado, ya que lo contrario supondría invadir competencias autonómicas sectoriales¹. De ello se han hecho eco algunos de los Estatutos de Autonomía “de segunda generación” al asumir auténticas competencias en materia de extranjería, que han mostrado una sensibilidad creciente hacia los flujos migratorios y una marcada preocupación por dar respuesta a la generalización de la inmigración irregular², normalizando con ello la práctica desplegada por algunas CC AA especialmente afectadas por la inmigración³.

Conviene precisar que “inmigración” y “extranjería” son dos conceptos que han experimentado inflexiones importantes en su interpretación y aplicación. Las competencias en estas materias han encontrado una progresiva modulación superándose la consideración de que las actividades públicas en este sector se limitan a la determinación de quiénes pueden acceder a nuestro país y quiénes pueden ser expulsados, que son actos de soberanía y que el Estado está única-

¹ S. Ripol Carulla, “Comentario al artículo 149.1.2.^{ap}”, M.E. Casas Baamonde, M.E. y M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, *Comentarios a la Constitución Española: XXX aniversario*, Las Rozas, Fundación Wolters-Kluwer, 2008, p. 2.276–2.280.

² M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, “La intervención autonómica en las autorizaciones de residencia y trabajo”, *Relaciones Laborales*, n° 20, 2009, pp. 67 ss.

³ E. Rojo Torrecilla y F. Camas Roda, “La reforma de los Estatutos de Autonomía y su impacto en la normativa estatal de inmigración”, *Revista del Ministerio de Trabajo*, n° 80, 2009, pp. 97–117.

mente habilitado en función de su carácter de derechos fundamentales⁴. A ello hay que agregar dos factores de peso, de un lado, la cada vez más pujante política europea de inmigración, con una manifestación expansiva competencial, que afecta a muchos de sus aspectos esenciales⁵ y, de otro lado, en el ámbito interno del Estado, la tendencia a autolimitar una competencia de carácter exclusivo en virtud de la asunción estatutaria de competencias en estas materias.

2. Es cierto que desde esta última dimensión, el 149.1.2 CE incorpora una habilitación al Estado para regular la situación de los inmigrantes en España. El apoyo de esta afirmación puede sustentarse en la STC (Pleno) nº 71/1982, de 30 de noviembre y se justifica en el denominado “deber constitucional de colaboración” (SSTC Pleno 80/1985, de 4 de julio y 152/1988, de 20 de julio). Pero existen otros precedentes importantes de este enfoque. Como pusiera de relieve el Consejo de Estado en su Dictamen nº 322/2009 (Trabajo e inmigración) de 26 de marzo de 2009

“Esa competencia general y exclusiva del Estado en materia de inmigración y extranjería, prevista en el artículo 149.1.2 de la Constitución, comprende cuestiones de orden puramente externo –caso de la política europea de inmigración, en conexión con la acción exterior del Estado (art. 149.1.3 CE)– y de orden propiamente interno. Pero en uno y otro caso es el Estado el titular indudable de la competencia, pues las decisiones en la materia afectan a la configuración de la población y aun del pueblo que constituye su sustrato personal. Desde esta perspectiva del art. 149.1.2 CE, las competencias asumidas por las CC AA en sus Estatutos sobre la autorización inicial de trabajo en España se insertan en aquellos aspectos del régimen jurídico de los extranjeros que puedan encontrarse relacionados con materias sobre las que ostenten algún género de competencia, como es el caso de la ejecución de la legislación laboral, prevista en el art. 149.1.7 CE. En cuanto la entrada del extranjero no comunitario en España se haga con intención de entrar en el mercado de trabajo, el ejercicio de la competencia estatal afecta a la dinámica del mercado de trabajo, donde tiene competencias ejecutivas la Comunidad Autónoma. En atención a esa competencia ejecutiva, el Estado ha podido introducir, a consecuencia de la asunción estatutaria de competencias propias, una autolimitación del ejercicio de una competencia originaria sobre la decisión de entrada, residencia y salida del territorio, que es inherente a la propia soberanía”⁶.

⁴ Cf. P. Santolaya Machetti, “Extranjería y nuevos estatutos de autonomía”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 4, 2007, pp. 159–184, esp. 160–161.

⁵ *Vid., inter alia*, E. Aja y L. Díez (coords.), *La regulació de la immigració a Europa*, Barcelona, Col·lecció d'Estudis Socials de la Fundació “La Caixa”, 2005; I. Blázquez Rodríguez, “Hacia una política común de inmigración en la UE”, *Revista del Poder Judicial*, nº 66, 2002, pp. 107–142; J. Cruz Villalón, “La política comunitaria de inmigración”, *Relaciones Laborales*, 2009, nº 2, pp. 133–160; A. Fernández Pérez, “Manifestaciones de la gestión de los flujos migratorios en la UE”, *Revista Jurídica Española La Ley*, 2006–2, pp. 1411–1424; J.C. Fernández Rozas, “Génesis y constitucionalización de la política migratoria en la Unión Europea”, *AEDIPr*, t. V, 2005, pp. 223–251; J. Martín y Pérez de Nanclares, *La inmigración y el asilo en la UE. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, Madrid, Colex, 2002; A. Muñoz Aunió, *Política migratoria de la Unión Europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2008.

⁶ <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2009-322>.

Y esta construcción fue corroborada por la STC 31/2010, de 28 de junio en su pronunciamiento sobre el art. 138 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) que contiene planteamientos decisivos en materia de distribución de competencias entre el Estado y las CC AA (FJ nº 83), siendo la primera decisión del TC que se pronuncia expresamente sobre la competencia en materia de inmigración⁷. De acuerdo con el TC es obvio que la inmigración es una materia que ha sido reservada con carácter exclusivo al Estado *ex* art. 149.1.2 CE y el art. 138.1º EAC sería claramente inconstitucional si, como parece deducirse de su enunciado, pretendiese atribuir a la CA competencias en dicha problemática. Sin embargo, las potestades recogidas en el precepto estatutario no se traducen en la atribución a la Generalitat de competencia alguna en materia de inmigración, siendo lo relevante a la hora de pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto no su rúbrica o la denominación de la materia o título competencial en cuestión, sino el alcance material de las concretas competencias o potestades estatutariamente atribuidas a las CCAA.

3. Si este es el punto de llegada no puede desconocerse todo un largo proceso de asunción competencial en el capítulo que nos ocupa donde las CC AA se han enfrentado a la actitud de la Administración central de querer reservarse la totalidad de las políticas migratorias frente a importantes reclamaciones descentralizadoras⁸. De una parte, se ha llevado a cabo una ordenación propia y diversificada de la política social y, de otra, los Estatutos de Autonomía han puesto un cierto acento en algunos fines sociales expresando la voluntad de la CC AA de perseguir, con carácter preferente, objetivos específicos de la política social y económica, para la satisfacción de las necesidades prioritarias y peculiares de cada Comunidad. Complementariamente, y de acuerdo con el art. 150.2º CE, se suscitó la posibilidad de recibir del Estado la transferencia de las competencias ejecutivas en materia de inmigración –exceptuando el control de fronteras y la concesión de la nacionalidad–, especialmente en relación con las oficinas de extranjeros, con la finalidad de descentralizar las actuaciones administrativas y a la ejecución de la legislación estatal de trabajo, incluida la inspección laboral. El resultado ha sido que, en la mayoría de los Estatutos de Autonomía se han incluido referencias específicas en relación con el principio del Estado social, entre otras, la promoción de una efectiva igualdad de los grupos sociales en inferioridad jurídica o económica como las mujeres, los jóvenes y los inmigrantes.

⁷ L. García Juan, “La STC 31/2010, de 28 de junio. Punto y final en materia de competencias en inmigración”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº. 42, 2010. http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/recursos_interes/Notes/Laura_Garcia_RCDP_42.pdf.

⁸ J.L. Monereo Pérez, “La distribución de competencias en el Estado Social Autónomo en materia de políticas de empleo e inmigración”, *Tribuna social: Revista de seguridad social y laboral*, nº 198, 2007, pp. 15–35.

II. Asunción progresiva de competencias por las CC AA

1. Reconocimiento de una mayor capacidad de actuación

3. Durante una primera etapa la legislación de extranjería ignoró de manera casi general la realidad del Estado compuesto, de forma que las competencias autonómicas en materia de trabajo, sanidad, asistencia social y otros muchos aspectos relacionados con la vida de los inmigrantes eran susceptibles de permanecer en manos de la Administración central, absolutamente al margen de los criterios ordinarios de reparto competencial, en el momento en que el sujeto al que debían ser aplicadas era un extranjero y no un nacional. La primera respuesta hacia el fenómeno migratorio y, por tanto también en cuanto a la distribución competencial, se plasmó en la LO 4/2000 que, aunque no incorporó disposiciones con instrumentos específicos respecto a la integración social del inmigrante, introdujo una perspectiva original de respuesta del Estado ante la inmigración, aunque lógicamente manteniendo el control de los flujos migratorios. Con ello se pretendía la integración de los trabajadores extranjeros, especialmente si contaban con cierto grado de permanencia.

Aunque la LO 11/2003, de 29 de septiembre, no implantó cambio alguno en la LEx relacionado con las competencias en materia migratoria, la LO 14/2003, de 20 de noviembre modificó preceptos en varias leyes, incluyendo la LEx: la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC. Dicha LO expresó en su exposición de motivos, como el primero de sus objetivos, la mejora de la gestión simplificando los trámites administrativos y mejorando el régimen jurídico de las situaciones de los extranjeros en España, con el fin de favorecer la inmigración legal y la integración. Dentro de las modificaciones relevantes cabe referirse a la nueva redacción del ap. 3 del art. 31 LEx, precepto que sería desarrollado posteriormente por los arts. 45 ss RD 2393/2004, de 30 de diciembre y actualmente por los arts. 123 y ss RD 557/2011 (REx 2011). Asimismo introdujo un nuevo ap. 5 en el art. 42, que confirió cierto protagonismo a las CC AA al considerar que éstas, junto con los Ayuntamientos, deberían colaborar con la Administración General del Estado en la programación de las campañas de temporada. En este marco normativo cabe agregar que tras el RD 2393/2004, que derogó el anterior REx/2001, se registró un cambio importante hacia una ampliación de la participación de las administraciones descentralizadas en la gestión de la política migratoria, que confirió un mayor papel a los Ayuntamientos si cabe que a los entes autonómicos.

4. Estas orientaciones se plasmaron en las reformas de los Estatutos de Autonomía producidas durante los años 2006 y 2007. En concreto, la LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, dispuso en su art. 138.2º que “corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña”, competencia que se ejercerá “en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros”, y que incluye: “a) La tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena. b) La tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere la letra a) y la aplicación del régimen de inspección y sanción”. Y el tercer apartado del precepto aseveró que “corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V” (dedicado a las relaciones institucionales de la Generalitat –en particular, su art. 183 regula la Comisión Bilateral Generalitat–Estado–).

Por su parte, la LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su art. 62.1º (“inmigración”) dispuso que “corresponden a la Comunidad Autónoma: a) Las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias. b) La competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía, en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia y de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. Esta competencia 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”. A ello añade, en su segundo apartado, que “la Comunidad Autónoma participará 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” (“Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma”: arts. 218 a 247)⁹.

5. Dichas orientaciones determinaron, asimismo, la reforma del REx para adaptarlo al hecho de haber asumido, algunas CC AA, competencias en materia

⁹ T. Bravo Dueñas, “Comunidades Autónomas e inmigración: competencias y funciones a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía”, *Competencias y estrategias de las Comunidades Autónomas en Inmigración. Una visión desde la Comunidad Autónoma Andalucía* (I. Blázquez Rodríguez, coord.), 2009, pp. 18–26.

de autorizaciones iniciales de trabajo de extranjeros no comunitarios. La idea fundamental de dichas reformas estatutarias se centró en redefinir los ámbitos materiales y funcionales de las competencias autonómicas precisando al máximo las materias competenciales y las funciones que corresponden a cada título, ampliando así la esfera de exclusividad¹⁰. Debe tenerse en cuenta que el art. 149.1.7 CE reserva al Estado la competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las CC AA y, de este modo, la cuestión de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la atribución de competencias ejecutivas en materia de autorización de trabajo de extranjeros reside en la consideración de ésta como una materia de inmigración o extranjería, o como una materia de ejecución de la legislación laboral¹¹.

La consolidación del Estado autonómico no ha paliado en absoluto la situación sino que incluso parece haberse acentuado una línea contraria con el REx/2011, que, entre otros aspectos indudablemente llamativos desde este punto de vista, regula, en los arts. 264 ss, los Centros de Migraciones, aparentemente con la intención de mantener y hacer crecer una red pública de esos Centros, dependiente del Estado y gestionada por la Secretaría de Estado de Inmigración en todo el territorio nacional. Esto ha dado lugar a que, en términos jurídicos, se produjera una superposición del art. 149.1º.2 CE: inmigración y extranjería como competencia exclusiva del Estado, sobre la prevista en el 148.1.20: asistencia social, competencia exclusiva de todas las CC AA¹².

¹⁰ Vid. J.M. Montilla Martos y M.C. Vidal Fueyo, "Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas", *Foro Inmigración y Ciudadanía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en la Colección Foro, nº 15, Madrid, 2007.

¹¹ Respecto de la "materia laboral" reservada a la legislación estatal, la STC 35/1982, de 14 de junio determinó que no es la que se refiere genéricamente al mundo del trabajo, sino en un sentido concreto y restringido, la que "regula directamente la relación laboral, es decir, [...] la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios" (BOE, 28-VI-1982); vid. asimismo STC nº 360/1993, de 3 de diciembre. Se ha hablado así de una cierta actividad legislativa, configuradora de una política laboral paralela a la estatal, en un bloque más o menos amplio de materias "perilaborales" (cf. V. Sempere Navarro, "Ordenamiento laboral español y Comunidades Autónomas", en *Tendencias actuales del Derecho del trabajo. Perspectiva iberoamericana*, Murcia, Universidad de Murcia, 1990, pp. 147 ss. Vid., asimismo, A. Cámara Botía, "Las competencias ejecutivas de la C.A.R.M. en materia laboral", *Derecho social de la Región de Murcia* (F. Cavas Martínez y C. Sánchez Trigueros, dirs.) Murcia, Universidad de Murcia, 2007, pp. 83 ss.

¹² No obstante, el TC, de manera constante y desde su primera jurisprudencia, a los supuestos en los que una misma actividad material podía estar incluida en varios títulos competenciales, ha resuelto que es de aplicación del "principio de especificidad de la competencia". Así, la STC 71/1982, 30 noviembre, en un supuesto susceptible de ser enmarcado tanto en sanidad como en defensa del consumidor, señala que "el carácter específico de la sanidad respecto al plural de la defensa del consumidor, determina que la inclusión en regla de más amplio alcance deba ceder ante la regla más especial" (BOE, 29-XII-1982). Igualmente en el concurso de reglas competenciales al que nos estamos refiriendo, entre inmigración y

6. Cabe insistir en que la materia de “extranjería” presenta una pluralidad de componentes, alguno de los cuales se encuentra en directa relación con ciertas competencias autonómicas, por ejemplo como hemos visto en materia de ejecución de la legislación laboral (art. 149.1.7 CE). Ello implica inexorablemente que las materias que el art. 149.1.2 CE atribuye en exclusiva al Estado pueden quedar matizadas cuando se pongan en relación con otros poderes públicos que ostentan atribuciones en materias que no afecten al núcleo de la competencia estatal. En efecto, el logro de los fines básicos del Estado social, tales como el pleno empleo y el acceso a la educación de todos los sectores sociales, también está presentes en la actividad legislativa y planificadora de las CC AA. Para su consecución, en el ámbito autonómico se han desarrollado políticas sociales orientadas a la extensión y generalización de los servicios sanitarios, educativos, así como de las prestaciones económicas a los diversos grupos que necesitan de intervención específica. Las actuaciones relativas a la tercera edad, la protección frente al desempleo o ayudas para la adquisición de la vivienda se incluyen, entre otras, en un amplio concepto de asistencia social desarrollada por las Administraciones autonómicas. En este sentido las CC AA han asumido la competencia exclusiva en materia de asistencia social y puesto en marcha los respectivos sistemas para promover la solidaridad entre los ciudadanos, favoreciendo su libre y pleno desarrollo en el marco de la igualdad¹³. Y ello, como más tarde se insistirá, pese a que la consecución de la igualdad efectiva a veces requerirá concretas acciones o prestaciones diferenciadas de servicios comunes para garantizar su efectividad¹⁴. Los sistemas de servicios sociales se han orientado en su acción, al menos en una triple dirección: la prevención y la eliminación de las causas que están en el origen de las situaciones de marginación, la previsión de adecuados medios para la integración y el desarrollo de la Comunidad y la consecución del bienestar social de los ciudadanos. Con ello se ha llegado a la situación incongruente de que siendo la inmigración competencia exclusiva del Estado, las actuaciones públicas en uno de los aspectos esenciales de la política migratoria, cual es el proceso de integración de las personas inmigradas, ha sido objeto del ejercicio de competencias sectoriales por parte de las CC AA¹⁵.

asistencia social resulta verosímil que el TC aplicara ésta solución si hubiera de pronunciarse sobre la titularidad de la gestión de los Centros de Migraciones.

¹³ J.L. Monereo Pérez, “Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales”, *Temas laborales*, nº 100, 2009, pp. 295–328.

¹⁴ E. Roig Molés, “Autonomía e inmigración: competencias y participación de las CC AA y las Entidades Locales en materia de inmigración”, *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, en M. Revenga Sánchez, coord.), Valencia, Tirant lo blanch–Giuffrè, Universidad de Cádiz, 2005, p. 367.

¹⁵ Cf. J.A. Montilla Martos, “La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico”, *Las competencias en inmigración del*

7. Precisamente es en el contexto de la integración social y económica de la población inmigrante donde se insertan el conjunto de competencias o potestades, de evidente carácter asistencial y social que los Estatutos atribuyen a las CC AA, y que en ningún caso relegan la competencia exclusiva del Estado (STC 31/2010, de 28 de junio). Corresponde pues a las CC AA, como poderes públicos que son, la responsabilidad de garantizar las ayudas financieras, técnicas, humanas y organizativas que permitan el funcionamiento eficaz de los servicios sociales y de la acción social. Estas intervenciones se concretan, en primer lugar, a través de la planificación de los servicios sociales, sanitarios, educativos y culturales y, en segundo lugar, con la coordinación de las administraciones autonómicas, provinciales y locales para la mejor prestación de los servicios. La organización de estos servicios puede variar de una Comunidad a otra, ya sea a través de servicios sociales comunitarios o generales o bien de servicios específicos o especializados.

2. *Manifestaciones del reparto constitucional de competencias*

8. Justo es reconocer que la normativa estatal ha tratado de mitigar esta situación dando una cierta participación a las CC AA en la adopción de algunas decisiones. Al efecto la LEx contempla ciertos mecanismos de participación institucionalizada entre las diversas administraciones públicas, esencialmente dedica su Título IV a la “Coordinación de los poderes públicos” cuyos aspectos esenciales pueden reducirse a cuatro. En primer lugar, presta atención a la coordinación de los órganos de la Administración del Estado por medio de la unificación en las Oficinas provinciales de los servicios existentes, dependientes de diferentes órganos de la Administración del Estado con competencia en inmigración, con el fin de alcanzar una adecuada coordinación de su actuación administrativa (art. 67). En segundo lugar, asegura la adecuada coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas en materia de inmigración a través de la Conferencia Sectorial de Inmigración (art. 68¹⁶). En tercer lugar, en lo que

Estado y de las Comunidades Autónomas (J.A. Montilla Martos y M.C. Vidal Fueyo), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2007, pp. 9–79, esp. p. 14; A. Galera Victoria, “Las políticas de inmigración en el Estado autonómico”, en F.J. García Castaño y N. Kressova (coords.), *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*, 2011, pp. 1683–1690.

¹⁶ Redactado por el ap. 72 del artículo único de la LO 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. De acuerdo con la nueva redacción del párrafo 2º del art. 68 “Las Comunidades Autónomas que asuman competencias ejecutivas en la concesión de la autorización inicial de trabajo, deberán desarrollarlas en necesaria coordinación con las competencias estatales en materia de extranjería, inmigración y autorización de residencia, de manera que se garantice la igualdad en la aplicación de la normativa de extranjería e inmigración en todo el territorio, la celeridad de los procedimientos y el intercambio de información entre las Administraciones necesario para el desarrollo de sus respectivas competencias. La

concierno al movimiento asociativo de los inmigrantes apoya a los sindicatos, organizaciones empresariales y a las organizaciones no gubernamentales que, sin ánimo de lucro, favorezcan su integración social, facilitándoles ayuda económica, tanto a través de los programas generales como en relación con sus actividades específicas (art. 69) consolidando al efecto el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, “constituido de forma tripartita y equilibrada, por representantes de las Administraciones Públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de otras organizaciones con interés e implantación en el ámbito migratorio, incluyendo entre ellas a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, constituye el órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes” (art. 70.1º)¹⁷. Por último, la Disposición Adicional Segunda contempla la posibilidad de constituir, en atención a la situación territorial y a la especial incidencia del fenómeno migratorio y a las competencias que tengan reconocidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía en materia de ejecución laboral y en materia de asistencia social, Subcomisiones en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en concordancia con lo que prevean sus respectivos Estatutos de Autonomía, para analizar cuestiones sobre trabajo y residencia de extranjeros que les afecten directamente.

Se trató de una retractación de reducido alcance que, aparte de no solucionar las posibles invasiones competenciales, se ha desarrollado de manera enormemente reducida mediante su representación en un inoperante Consejo Superior de la Política de Inmigración, con presencia claramente minoritaria¹⁸, en el Foro de la Inmigración y en la puesta en funcionamiento de subcomisiones de cooperación bilaterales con algunas CC AA.

coordinación deberá realizarse preservando la capacidad de autoorganización de cada Comunidad Autónoma así como su propio sistema de descentralización territorial”.

¹⁷ La creación en 1994 del “Foro para la integración social de los inmigrantes”, fue iniciativa importante para que las CC AA tomaran conciencia de su responsabilidad al tiempo que las impulsó a diseñar sus primeras estrategias públicas. R. Barranco Vela, “Coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración (arts. 67, 68, 69 y 70)”, *Comentario sistemático a la Ley de extranjería* (M. Moya Escudero, coord.), Granada, Comares, 2001, pp. 945–979. Su composición, competencias y régimen de funcionamiento se encuentra recogido en el RD 3/2006, de 16 de enero.

¹⁸ Esta situación fué tratada de paliar, *v.gr.*, por el Parlamento de Cataluña que en la Resolución 858/VI de 27 junio 2001 incluyó el siguiente pasaje: “Es preciso potenciar la presencia y la participación de la Generalitat en el Consejo Superior de Política de Inmigración, y garantizar que las competencias de éste comprendan, además de la fijación de las líneas fundamentales de la política de integración de los inmigrantes, el establecimiento de los contingentes. Es aconsejable, además, crear un órgano de participación en las decisiones del Estado sobre política de inmigración, o ampliar las funciones y competencias de los meramente destinados al intercambio de información” (*BOPC*, n.º 206, de 11 julio 2001).

9. Pese a ello las CC AA, en efecto, han ido asumiendo, bien es verdad que de manera asimétrica, competencias y diseñando planes a medida que se han ido enfrentando con el fenómeno de la inmigración en suelo propio.

i) Teniendo en cuenta que las principales CC AA receptoras de inmigración extranjera han sido, desde los años ochenta hasta la actualidad, Andalucía, Madrid y Cataluña, las Administraciones autonómicas y locales que primero han ido diseñando políticas de integración¹⁹.

ii) El REx/2004 introdujo una decisión al menos sorprendente, creando un órgano, mantenido en el REx/2011 que parecía destinado a ocupar un lugar fundamental en la política de extranjería basada en el empleo de los extranjeros: la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, con especial relevancia para la determinación del contingente, compuesta por organizaciones sindicales y empresariales y adscrita a la Secretaría de Estado de Inmigración, sin que participen en ella las CC AA²⁰.

iii) La Conferencia de Presidentes²¹, celebrada en Madrid el 11 de enero de 2007, acordó configurar a la Conferencia Sectorial de Inmigración²² como foro estable que se encargaría, principalmente, del tratamiento de los menores no acompañados, la puesta en marcha de una Agencia Nacional de Inmigración y la participación de las CC AA en los Consejos de Ministros europeos en materias de inmigración.

iv) Desde 1998 hasta 2005, los Convenios bilaterales entre Estado y las CC AA se convirtieron en el principal instrumento para canalizar las relaciones interadministrativas en materia de inmigración²³. Su objetivo era básicamente la

¹⁹ Pionera en este sentido fue Cataluña, Comunidad que ya desde 1993 cuenta con el diseño de un plan que se define como Global, Participativo y Reivindicativo y que puso en marcha la Generalitat bajo el nombre de Plan Interdepartamental de Inmigración 1993–2000, posteriormente reeditado en su versión 2001–2004. Por su parte, la Junta de Andalucía ha creado Foro Andaluz de la Inmigración como órgano de consulta, representación y participación en el ámbito de la política social para inmigrantes.

²⁰ Orden TAS/1713/2005, de 3 de junio, *BOE*, 10–VI–2005.

²¹ Como es sabido la Conferencia de Presidentes es el órgano de máximo nivel político de cooperación entre el Estado y las CC AA y ocupa la cúspide del conjunto de órganos de cooperación multilateral. Está formada por el Presidente del Gobierno, que la preside, y por los Presidentes de las diecisiete Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

²² Constituida en el marco de las previsiones del art. 4 Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico y del art. 5 Ley 30/1992, de 26 de noviembre RJAP–PAC.

²³ El contenido del deber de colaboración entre la Administración central y las CC AA se desarrollará a través de uno instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones, entre los que se encuentran los convenios de colaboración que, en síntesis, constituyen una técnica al servicio de la colaboración entre administraciones, aunque es difícil encontrar una definición convencional y única. *Vid., inter alia*, el colectivo coordinado por L. López Nieto, *Relaciones*

asunción de compromisos financieros entre Estado y Comunidad para el desarrollo de una red de información para el Observatorio Permanente sobre la Inmigración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, o para la creación de centros de información y primera acogida para inmigrantes (sobre todo a través de ONGs). A partir del año 2000 estos convenios tuvieron un contenido mucho más genérico coincidiendo con el fin de las subvenciones directas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a ONGs y entidades locales en materia de inmigración. Bien entendido que las ONGs y otras entidades de iniciativa social de apoyo a inmigrantes, las asociaciones de inmigrantes y los sindicatos han realizado una amplia actividad para mantener la cohesión social y evitar la marginación y reforzar la asistencia social al inmigrante.

v) La reforma de la LEx operada por la LO 2/2009 determinó en su art. 68.4º que las CC AA con policía autonómica pudiesen elaborar informes que se aportarían a los expedientes de autorizaciones iniciales y renovaciones de tarjeta. Asimismo, mediante los RR DD 1463/2009, de 18 de septiembre y 206/2010, de 26 de febrero, se traspasó a la Generalitat de Cataluña la función ejecutiva laboral en materia de autorizaciones iniciales de trabajo y en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

10. Complementariamente a la complejidad institucional descrita, el legislador estatal ha reconocido una mayor capacidad de actuación para las CC AA atendiendo al reparto constitucional de competencias. Este hecho se reveló, como vimos, en la configuración de la asistencia social, en los que el propio ejercicio de la autonomía es susceptible de provocar regímenes públicos de ayudas notablemente diferenciados entre las CC AA. Ello sin olvidar que el Estado tiene competencia para establecer las condiciones mínimas de los derechos de los extranjeros, competencia que deviene, del art. 149.1º.1 CE, pues, a pesar del conflicto que implica el término “todos los españoles” del precepto, la ciudadanía se debe concebir como un conjunto de derechos fundamentales y el Estado, debe poder decidir el grado de concordancia entre nacionales y extranjeros que se produce en su ordenamiento jurídico. Así, para establecer el estándar mínimo de sus derechos, garantizados por todas las administraciones, los entes descentralizados puedan recurrir a su capacidad de gasto con el fin de aumentar para los extranjeros determinadas prestaciones.

Procede, pues, efectuar una división competencial de los derechos de los extranjeros en los que, especialmente en los de contenido prestacional, corresponderá al Estado adoptar una serie de decisiones para el conjunto del territorio

intergubernamentales en la España democrática : interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación, Madrid, Dickinson, 2006.

español, por ejemplo, determinar el grado de acceso de los irregulares a la asistencia sanitaria pública, pero esa decisión recaerá directamente sobre la gestión descentralizada de esa prestación que a su vez puede elevar ese estándar mínimo. Los ejemplos se pueden multiplicar en todos los campos y en realidad ponen de manifiesto la necesidad de una definición y ejecución cooperativa en estas materias.

11. La competencia estatal en inmigración provoca la consideración de que debemos entender comprendidas en esta materia, las condiciones de entrada, permanencia y expulsión de los extranjeros del territorio nacional, teniendo en cuenta que estamos hablando de una competencia exclusiva en sentido estricto, es decir, que corresponderá al Estado la legislación y ejecución de este tipo de decisiones, sin intervención autonómica alguna. Sin embargo, es preciso resaltar que así como las decisiones en materia de entrada y expulsión están íntimamente ligadas al orden público, las de permanencia, es decir, la mera renovación de situaciones administrativas, se vinculan, en la inmensa mayoría de los casos, a la persistencia de un contrato de trabajo y su mantenimiento en alta en la seguridad social. Por tanto, podrían ser perfectamente consideradas actividades de ejecución de la legislación laboral del 149.1.7 CE y ejecución de servicios de la seguridad social 149.17 CE, ambas, competencias de las CC AA. No resulta pues verosímil defender que en un modelo descentralizado de interpretación de las competencias en materia de extranjería puede resultar adecuado que la normativa, necesariamente estatal, de renovación de autorizaciones de trabajo y los cambios de situación laboral de los extranjeros sea ejecutada por los servicios de las CC AA, es decir, que en este aspecto se considere título más específico de atribución de competencias la actividad laboral que la extranjería.

Por el contrario, distinta debe ser la solución en lo concerniente a las decisiones que impliquen la entrada o expulsión del territorio nacional. En este sentido, es claro que la competencia estatal ha de ser entendida como exclusiva en sentido estricto, y que, en principio, a él corresponde tanto la legislación como la ejecución de las decisiones en este núcleo central de la inmigración, si bien podrían aplicarse las técnicas de transferencia o delegación de competencias estatales previstas en el art. 150.2º CE.

3. Planes autonómicos de inmigración

12. En una primera etapa las actuaciones de las CC AA se centraron en una política de integración concebida de modo amplio, incluyendo asuntos que van desde los aspectos sociales o laborales hasta la sensibilización de la población de acogida o la cooperación al desarrollo. Precisamente, los Estatutos de primera

generación no consideraban la inmigración como una materia que tuviese que ver con su autonomía política sino que entraba de manera excluyente en el ámbito de competencias estatal y ni siquiera era mencionada. En aquel momento el fenómeno no contaba con relevancia significativa y no se tenía en cuenta la incidencia que esa materia horizontal podía tener sobre sus restantes competencias materiales; por eso, antes de la reforma de los Estatutos de Autonomía, éstos no hacían alusión directa a la cuestión migratoria, con la excepción del Estatuto de Autonomía de Canarias, debido a la situación geográfica y a su condición de territorio insular, que decidió incluir dicha materia en su articulado. Concretamente, el art. 37.1º (antiguo art. 36) establece que: “La Comunidad Autónoma de Canarias podrá elevar al Gobierno las propuestas que estime pertinentes sobre la residencia y trabajo de extranjeros en Canarias”²⁴.

Ante la falta de mención expresa en los respectivos Estatutos de Autonomía acerca del fenómeno migratorio, el trabajo de las CC AA en esta materia se fue configurando en la distribución competencial que realiza la Constitución a favor de éstas al conferirles ámbitos como educación, sanidad, Seguridad Social, cultura o protección de menores²⁵; esto es, materias que inciden de manera directa sobre la situación de la población inmigrante asentada en sus regiones. Con ello, las CC AA que tuviesen delegadas dichas competencias estaban facultadas para aprobar las leyes de desarrollo, reglamentos ejecutivos así como la ejecución y gestión en materias específicas de integración, mientras que el Estado es el encargado de la aprobación de la legislación básica.

13. Desde los años noventa, generalizándose en los años dos mil, las CC AA emprendieron planes específicos para la integración social de las personas inmi-

²⁴ Vid. M.A. Asín Cabrera, “Competencias y estrategias de la Comunidad Autónoma de Canarias”, *Competencias y estrategias de las Comunidades Autónomas...*, op. cit., pp. 257–267; id., “Facultades competenciales de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de inmigración”, en E. Álvarez Conde y A.M. Salazar de la Guerra, *Estudios sobre la integración de los inmigrantes*, Madrid, Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos, 2010, pp. 317–330; F. Ríos Rull, “La inmigración en Canarias: políticas de integración”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, nº 5, julio 2009, pp. 1–20.

²⁵ Vid., v.gr., Resoluciones de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, 26 de diciembre de 2008 que aprueba el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Comunidad Autónoma de Canarias, en la atención a menores extranjeros no acompañados, hecho, en Madrid, a 8 de octubre de 2008 (*BOE*, 7–I–2009); de 16 de diciembre de 2009, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Ciudad de Ceuta, sobre atención a menores extranjeros no acompañados (*BOE*, 28–XII–2009); y de 16 de diciembre de 2009, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Ciudad de Melilla, sobre atención a menores extranjeros no acompañados (*BOE*, 28–XII–2009).

grantes²⁶. Cataluña fue la primera en aprobar un plan de inmigración plurianual, el llamado “Primer Plan Interdepartamental de Inmigración (1993–2000)”²⁷; a este primer plan le siguió el segundo Plan interdepartamental de inmigración 2001–2004 y en 2005 se aprobó el “Plan de ciudadanía e inmigración” 2005–2008²⁷. En Andalucía se elaboró un plan específico en el año 2000; dichas medidas de actuación se enmarcaron en el “I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2000–2004)”, seguido por el “II Plan” para el periodo 2006–2009, aprobado mediante el Decreto 92/2006, de 9 de mayo²⁸. En este sentido, casi todas las CC AA cuentan o han contado con planes específicos para la inmigración, así hemos de mencionar el “Plan Integral para la Inmigración en Aragón (2002–2004)” que precedió al “Plan para la convivencia intercultural en Aragón (2008–2011)”²⁹, el “II Plan de Atención a la Inmigración en las Islas Baleares (2001–2004)”³⁰, el “II Plan Canario de Inmigración (2006–2008)”³¹, el “Plan Integral de Inmigración en Castilla y León (2005–2009)”, aprobado el 7 de abril de 2005, el “Plan de Acción de la Comunidad Autónoma de Extremadura para la Acogida y la Integración de Inmigrantes”, aprobado en 2005³², el “Plan de Inmigración de la Comunidad de Madrid (2009–2012)”³³, el “Plan para la Integración Social de los In-

²⁶ Un análisis global de los Planes de Integración de las comunidades autónomas se encuentra en la obra dirigida por J. Iglesias de Ussel, *Las políticas de integración social de los inmigrantes en las Comunidades Autónomas españolas*, Madrid, Fundación BBVA, 2010.

²⁷ www.gencat.net/benestar.

²⁸ www.juntadeandalucia.es/gobernacion. La Comisión de Justicia e Interior, aprobó en sesión celebrada el día 19 de junio de 2013 y la Proposición no de Ley relativa a impulso III Plan Integral para la Inmigración (BOPA, IX Legislatura, nº 260, 9–VII–2013). Vid., I. Blázquez Rodríguez, “Comunidades Autónomas e integración de los extranjeros: competencias y estrategias (especial referencia a Andalucía)”, en S.A. Sánchez Lorenzo (ed.), *Integración de los extranjeros. Un análisis transversal desde Andalucía*, Barcelona, Atelier, 2009, pp. 65 ss, esp. pp. 76 ss.

²⁹ http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/libro_plan_integral_para_la_convivencia_intercultural_en_aragon_2008-2011.pdf. Vid. M. Martínez Alfaro y M.S. Rocha Esaá, “Migraciones y desarrollo. Estrategias de intervención para el fortalecimiento del capital social en el Cuarto Espacio”, *Acciones e Investigaciones Sociales*, nº 33, 2º 13, pp. 95–113.

³⁰ http://dgimmi.caib.es/www/esdeveniments/pla_immigracio/INMIGRACION.pdf.

³¹ <http://www.datosdelanzarote.com/Uploads/doc/20080214115748343Presentaci%C3%B3n-Plan.pdf>.

³² M. Beato Espejo, “Competencias de las Administraciones Públicas en emigración y extranjería: en especial, de la Comunidad Autónoma de Extremadura”, en M. Peralta Carrasco, (coord.), *I Jornadas sobre la Ley de Extranjería e Inmigración: Cáceres, 26 a 29 de marzo de 2001*, Cáceres, Universidad de Extremadura, 2003, pp. 24 ss.

³³ http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1142466092013&language=es&pagename=Portal_Inmigrante%2FPage%2FINMI_pintarContenidoFinal. Z. Pérez i Seguí, “La planificación de las políticas de integración de los inmigrantes en la Comunidad de Madrid”, en R. Tur Ausina, *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Madrid, Iustel, 2009, pp. 475–497; E. Pérez Martín, “Estudio comparado de la integración social, ámbito europeo, estatal y autonómico: el modelo migratorio de la Comunidad de Madrid”, en E. Álvarez Conde y A.M. Salazar de la Guerra, *Estudios sobre la integración...*, op. cit., pp. 243–279.

migrantes en la Región de Murcia (2006–2009)”³⁴, el “III Plan Vasco de Inmigración, Ciudadanía y Convivencia Intercultural (2011–2013)”³⁵ o el “Plan Director de Inmigración y Convivencia (2008–2011)” de la Generalitat Valenciana³⁶.

En dichos planes autonómicos han participado distintos departamentos de los Gobiernos autonómicos, de manera que las actuaciones que se llevaron a cabo fueron iniciativas coordinadas y complementarias destinadas a satisfacer las necesidades de este colectivo y a garantizar la mejor calidad de vida para todos, registrando una estructura bastante similar. Como rasgos comunes cabe señalar que tras una serie de datos estadísticos, se relatan los objetivos para que se produzca una inmigración ordenada y regular a través de la formulación de unos principios programáticos ambiciosos a partir de los cuales se pretende conseguir que nuestra sociedad sea cada día más justa y solidaria y lograrse una plena integración de todas las personas y para que no se produzcan situaciones de exclusión. En este contexto, la generalidad de los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes reconocen la necesidad de la actuación sobre la sociedad de acogida rechazando la inserción pasiva que niega la identidad cultural del inmigrante y la segregación; más concretamente “la cultura del país y región de acogida y adaptarse, aún sin perder su identidad diferencial, a las características y funcionamiento de sus instituciones” (Plan de Madrid), teniendo en cuenta que “la consideración de la inmigración exige tener en cuenta también a la sociedad de acogida y trabajar simultáneamente con ambas poblaciones” (Plan de Aragón)³⁷.

Con estos laudables propósitos la mayor parte de estos planes coinciden en los siguientes objetivos: a) favorecer la plena integración social, laboral y personal de la población inmigrantes; b) asegurar el acceso de la población inmigrante a

³⁴ [http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=602&IDTIPO=246&RASTRO=c375\\$m5853](http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=602&IDTIPO=246&RASTRO=c375$m5853).

³⁵ http://www.euskadi.net/contenidos/informacion/planes_estrategicos_inmigracion/es_planes/adjuntos/III%20Plan%20Inmigracion%20Ciudadania%20Convivencia%20Intercultural.pdf. F. García Mengual, “Definición y desarrollo de la política vasca de inmigración”, en R. Tur Ausina, *La integración de la población inmigrante...*, op. cit., pp. 445–473.

³⁶ <http://www.bsosial.gva.es/documents/610754/17349170/Plan%20Director%20de%20Inmigraci%C3%B3n%20y%20Convivencia%202008-2011/1354af9e-7b6d-4136-bc12-076d7c7b12ef>.

³⁷ Algunos ejemplos permiten insistir en estos objetivos: los planes de Andalucía, Aragón, Cataluña y Navarra incluyen un área de intervención titulada “Sensibilización social”; el plan de Canarias, dentro de las “Medidas de carácter general”, contempla dos objetivos titulados “Promoción de las actitudes sociales de tolerancia y solidaridad, así como de la interculturalidad” y “Promoción de la tolerancia de los y las jóvenes”; el plan de Baleares se refiere a “favorecer el respeto a la diversidad cultural”, dentro del área de intervención de “Cultura y convivencia”; el plan de Murcia plantea el objetivo de “realizar acciones de sensibilización y apreciación de la cultura e historia propias de los países de origen de los flujos, poniendo de relieve la diversidad cultural y el desarrollo de nuevas formas de expresión cultural” dentro del área de intervención “Cultural y Turística”; y el plan de Madrid aborda la sensibilización social dentro de “Otros programas”.

los servicios básicos comunes al conjunto de la población; c) cualificar la oferta de bienes y servicios tanto a la población inmigrante como a la de acogida; d) mejorar permanentemente el conocimiento de la realidad y de las estrategias más adecuadas para el cambio; e) fomentar la sensibilidad social acerca de los valores positivos del hecho de la inmigración; y, f) contribuir a mejorar las condiciones de vida y de las infraestructuras de los países de origen de la población inmigrante. A continuación se enumeran los programas operativos con los que la correspondiente CC AA se dispone a actuar señaladamente en materia de integración social (normalización, igualdad, integralidad–transversalidad, globalidad e interculturalidad...) y se fijan una serie de medidas de actuación agrupadas en distintas “áreas de intervención” (empleo, formación, educación, vivienda, cultura, salud y servicios sociales). Esta sistemática se completa con la fijación de unos objetivos específicos cuya puesta en práctica se prevé a través de una serie de medidas concretas, especificándose los recursos económicos, el calendario de ejecución y los organismos responsables de su implementación. De un análisis comparativo de los distintos planes autonómicos se advierte una excesiva diferencia en cuanto a sus prioridades que no siempre corresponde con una diversificación en los caracteres de su población inmigrante.

III. Inmigración y extranjería en las reformas de los Estatutos de Autonomía

1. Replanteamiento del reparto competencial

14. Ciertas Comunidades Autónomas pusieron en marcha, a partir de 2004, procesos de reforma de sus Estatutos de Autonomía de acuerdo con las competencias que para ello tienen asignadas. Entre estos Estatutos de “segunda generación”³⁸ cabe referirse a los Estatutos Autonómicos de la Comunidad Valenciana (LO 1/2006, de 10 de abril)³⁹, Cataluña (LO 6/2006, de 19 de junio), Islas Baleares (1/2007, de 28 de febrero), Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo), Aragón (5/2007, de 20 de abril) y Castilla–León (LO 14/2007, de 30 de noviembre). Resulta evidente que la nueva situación migratoria era muy diferente a la anterior, y que fue precisamente esta materia una de las que mejor ha reflejado los múltiples cambios que afectan a nuestra realidad política y social y justificaron la necesidad de la reforma estatutaria.

³⁸ Vid. B. Bosch Marco, “Inmigración en el Estado autonómico”, *La solidaridad en el Estado autonómico* (V. Garrido Mayol, coord.), Valencia, Fundación Profesor Manuel Broseta, 2012, pp. 151–204.

³⁹ J.M. Felip i Sardà, E.M. Núñez Sánchez y M. Ortega Roig, “El modelo valenciano de integración de los nuevos ciudadanos”, en R. Tur Ausina, *La integración de la población inmigrante...*, op. cit., pp. 321–349.

El Estado autonómico y la creciente importancia del fenómeno migratorio hizo preciso un replanteamiento del reparto competencial en materia de inmigración y extranjería. No parecía posible, como pretendió hacer la LOEx en su versión primitiva, que las competencias sectoriales en materia de sanidad, asuntos sociales, educación, sanidad... debiesen ceder ante el título competencial presente en el 149.1.2 CE en el momento en el que el destinatario de la acción pública fuese un inmigrante. Más correcto es dejar que el Estado establezca la fijación de las condiciones mínimas del disfrute de los derechos de los extranjeros en el conjunto del territorio, es decir, la extranjería y las competencias en inmigración en sentido estricto, es decir, las decisiones que impliquen la entrada o la expulsión del territorio nacional, y que sean las CC AA las que las desarrollen.

15. El marco constitucional, cabe insistir en ello, habilita a las CC AA para perfeccionar, de acuerdo con su propia política y capacidad de gasto, un estándar mínimo de derechos y a ejercer, también sobre los inmigrantes, la totalidad de sus competencias sectoriales, por ejemplo, en materia de trabajo y seguridad social. Pero dicha habilitación no se ha desarrollado en los Estatutos Autonómicos de manera homogénea. Así, el valenciano incomprensiblemente no guarda especial atención al fenómeno, limitándose a una genérica alusión en su art. 10 y manifestando el propósito de la Generalitat de colaborar “con el Gobierno de España en lo referente a políticas de inmigración” (art. 59.5º). Esta remisión genérica se reitera en el art. 16.3º, a propósito de los “derechos sociales”, del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears aunque inserta dentro de las competencias ejecutivas de su art. 32, “la inmigración en los términos previstos en la Constitución y en la legislación del Estado” (ap. 18) y dentro de las exclusivas la “integración social y económica del inmigrante (ap. 50). Por el contrario, son excesivamente poco ambiciosos los textos de Aragón y Castilla y León. El primero se limita a insistir en la promoción del “fomento de la integración social de las personas inmigrantes” (art. 29) y a incorporar, dentro de las competencias compartidas del art. 75 “las políticas de integración de inmigrantes” (ap. 6); mientras que el segundo, contempla en su art. 10 los “derechos de los extranjeros” y determina dentro de las competencias exclusivas de su art. 70 el “régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes” manifestando su intención de colaborar “con el Gobierno de España en todo lo relativo a políticas de inmigración, en el ámbito de sus respectivas competencias” (ap. 12).

Por el contrario, el texto del Estatuto catalán, tras los profundos cambios a los que se sometió en su tramitación parlamentaria, y el andaluz, regulan de una forma más coherente este fenómeno. Concretamente, el Estatuto de Andalucía al

margen de otras disposiciones de carácter más programático dedica un artículo específico a regular la materia migratoria⁴⁰.

Por último, será muy probable que, tras su tramitación en las Cortes Generales, pueda incluirse en este apartado el futuro Estatuto canario⁴¹. En general, todos se enfrentan a un problema que no pueden eludir, la influencia de la inmigración en sus competencias, y lo abordan mediante soluciones que pueden ser aceptables y que probablemente respondan a la lógica de un Estado descentralizado en el que la inmigración representa un fenómeno de creciente importancia.

No obstante, es preciso que las soluciones aportadas por los Estatutos sean complementadas en la LOEx pues, en caso contrario, la supuesta atribución competencial en materia de autorizaciones de trabajo quedaría reducida a una norma, en cierta forma programática. Y dichas soluciones deben extenderse, asimismo, a la delegación de competencias en materia de residencia de los extranjeros, inseparables a las de gestión en materia de trabajo.

⁴⁰ Su art. 52 dispone al efecto que “1. Corresponden a la Comunidad Autónoma: a) Las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias. b) La competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía, en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia y de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. Esta competencia 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. 2. La Comunidad Autónoma participará 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”.

⁴¹ El art. 142, relativo a “inmigración” de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía (*Boletín Oficial del Parlamento de Canarias*, nº 59, de 6-III-2014) dispone al efecto: “1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de inmigración: a) La competencia exclusiva en la atención socio-sanitaria y de orientación de los inmigrantes no comunitarios. b) El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias. c) La adopción de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigrantes y para la garantía de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. d) El establecimiento, de acuerdo con la normativa estatal, de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigrantes, incluidos los menores extranjeros no acompañados. 2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Canarias. Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros y en el marco de su legislación, incluye: a) La tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena. b) La tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere el apartado anterior y la aplicación del régimen de inspección y sanción. 3. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración y extranjería con especial trascendencia para Canarias dada su situación geográfica y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el presente Estatuto”.

2. El art. 138.1º del Estatuto de Cataluña y la STC 31/2010, de 28 de junio

16. Dentro de su importante alcance en la configuración del modelo autonómico español la STC 28 junio de 2010, matiza alguna de las consideraciones efectuadas en la materia que nos ocupa⁴². El TC rechazó que la Generalitat tuviese competencia exclusiva en materia de “primera acogida” de inmigrantes, tal y como figura en el art. 138.1º del Estatuto de Cataluña. Por el contrario, considera que la atribución de esta competencia en exclusiva a la Generalitat “resulta limitada por la competencia exclusiva reservada al Estado” en esta materia y, por tanto, entiende que dicha competencia exclusiva “debe considerarse circunscrita” a las primeras actuaciones socio-sanitarias y de orientación. El TC entiende que las competencias y potestades que se arroga la Generalitat a través del Estatut “en ningún caso pueden entenderse que releguen la competencia exclusiva que el Estado ostenta en materia de inmigración” al entender que éstas se incorporan “en el contexto de la integración social y económica de la población inmigrante” y son, a su juicio, “de evidente carácter asistencial y social”. Por tanto, entiende que dichas competencias “no se traducen en la atribución a la Generalitat de competencia alguna en materia de inmigración”. El alto tribunal recuerda además que los propios diputados del PP que impugnaron por inconstitucional este artículo del Estatut han expresado “que no existe inconveniente alguno” en que “se establezca la obligación por parte de las instituciones autonómicas de realizar políticas” en materia de competencias atribuidas a la Generalitat, como servicios sociales, sanidad, educación y vivienda, que “tiendan a esa integración social” de la población inmigrante.

17. No obstante, el TC reconoce “la competencia ejecutiva en materia de legislación laboral” de las CC AA admitiendo en consecuencia que a la Generalitat “pueda corresponder” la autorización del trabajo de extranjeros si “se refiere estrictamente a su condición como trabajador de Catalunya” y no al régimen jurídico de inmigrante, que es competencia “con carácter exclusivo” del Estado⁴³. Debe recordarse que el Estatut deja claro que esta autorización de trabajo

⁴² Vid., *inter alia*, M. González Beilfuss, “El paper de la jurisprudència constitucional en el desenvolupament del dret públic de la immigració”, *Revista Catalana de Dret Públic* (número especial sobre la STC 31/2010), 2010, pp. 203–222; M. Aparicio Wilhelmi, “La decisió sobre les competències relacionades amb la immigració”, *ibíd.*, pp. 349–354; V. Aguado i Cudolà, “La decisió del Tribunal Constitucional respecte a les competències sobre immigració en l'Estatut de Catalunya de 2006”, *ibíd.*, pp. 362–368 y la obra colectiva coordinada por E. Álvarez Conde, C. Rosado Villaverde y F.J. Sanjuán Andrés, *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2011.

⁴³ I. García-Perrote Escartín y J.R. Mercader Uguina, “Aspectos laborales de la STC 31/2010, de 28 de junio, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la reforma del Estatuto Catalán”, *Justicia Laboral: Revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 43, 2010, pp. 5–12.

atribuida a la Generalitat en el segundo apartado del art. 138 del Estatut se refiere a “los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Catalunya” y que, en todo caso, “se ejercería en necesaria coordinación” con el Estado, al que la propia norma catalana reconoce la competencia “en materia de entrada y residencia de extranjeros”, algo que resulta “evidente” para el alto tribunal.

Por otra parte, el TC pone de manifiesto en su sentencia que corresponde “libremente” a la legislación estatal “determinar los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la comunidad autónoma” en la toma de “decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros”, participación que recoge la norma catalana. El alto tribunal avala dicha participación al considerar que no debe interpretarse como la participación de la Generalitat en decisiones en materia de inmigración, “competencia exclusiva del Estado”, sino que, por el contrario, dicha participación guardaría relación “con otras materias sobre las que puede asumir competencias la comunidad autónoma” al respecto.

A partir de aquí, el alto tribunal concluye en su sentencia sobre el Estatut que el art. 138 relativo a Inmigración, uno de los 114 impugnados por el PP, “no es contrario a la Constitución y así se dispondrá en el fallo”.

3. *El polémico RD 1162/2009, de 10 de julio*

18. En tal contexto, el RD 1162/2009, de 10 de julio, fue el punto de partida de la reforma de la LEx operada por la LO 2/2009, de 11 de diciembre; en concreto, el nuevo art. 31.7º que incorporaba habilitó a las CC AA para emitir “Informes sobre asistencia de los extranjeros a las actividades formativas” aludidas en el art. 2 *ter*; y que serán valorados positivamente en las renovaciones de las tarjetas de residencia temporal⁴⁴. Asimismo, la nueva redacción del art. 9.4º exigió a los extranjeros residentes que tuviesen en España menores a su cargo en edad de escolarización obligatoria “acreditar dicha escolarización, mediante informe emitido por las autoridades autonómicas competentes, en las solicitudes de renovación de su autorización o en su solicitud de residencia de larga duración”.

Junto a lo anterior, el RD 1162/2009 modificó el Reglamento de la LO 4/2000 (RD 2393/2004, actualmente derogado), manifestando que su objeto principal era “adaptar la regulación de los procedimientos de autorización inicial de resi-

⁴⁴ F.J. Donaire Villa y D. Moya Malapeira, “Marco competencial y organización administrativa de la inmigración”, en D. Boza Martínez, F.J. Donaire Villa, y D. Moya Malapeira (coords.), *La nueva regulación de la inmigración y la extranjería en España: régimen jurídico tras la LO 2/2009, el Real Decreto 557/2011 y la Ley 12/2009*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012 pp. 521–559.

dencia y trabajo que se regulan en el mismo a los requerimientos derivados del traspaso a las CC AA de la competencia ejecutiva que, en materia de autorización inicial de trabajo de los extranjeros, reconocen determinados Estatutos de Autonomía”. Y al mismo tiempo introdujo modificaciones en dieciocho artículos del REx, la mayoría para adaptar los procedimientos a la competencia de ejecución laboral asumida por algunas CC AA en sus respectivos Estatutos de Autonomía⁴⁵.

Sin duda el tema más controvertido de la reforma se centró en las autorizaciones iniciales de trabajo, cuestión está que había recibido la aquiescencia del Consejo de Estado en su Dictamen sobre el Proyecto RD 1162/2009 en el sentido de que

“La competencia relativa a la autorización o denegación de la entrada o la salida del territorio de un Estado, al igual que la concesión de la nacionalidad o el reconocimiento del derecho de residencia, ha sido una tradicional prerrogativa del Estado, inherente a su soberanía e, incluso, desde una perspectiva dogmática, esencial a las funciones del Estado mismo.

La asunción por las CC AA de las referidas facultades ha de considerarse como una autolimitación en su ámbito originario de competencia por parte del Estado, que retiene la competencia de autorización de la residencia en territorio nacional –la cual, en la relación con la autorización para trabajar, representa un *prius*, conforme a la legalidad vigente–. Esta autolimitación, en cualquier caso, no debe derivar en una equiparación de la actuación de los dos actores públicos implicados –CC AA con competencias en materia de autorización inicial de residencia y trabajo y Estado–, en el sentido de que la competencia de la Administración del Estado para reconocer el derecho a la residencia en el territorio nacional quede limitada por la nueva competencia autonómica. Desde esta perspectiva, la previsión del Proyecto de que toda decisión en el ámbito que regula ha de ser común y concordante entre las dos Administraciones es aplicable a la competencia autonómica en materia de autorización inicial de trabajo, pero no a la competencia estatal en materia de residencia en España, ya que las Administraciones autonómica y estatal no ocupan una posición equiparable en este ámbito de competencias.

Ha de entenderse que el Proyecto aborda la regulación de los procedimientos afectados por la asunción estatutaria de competencias desde la sola óptica de insertar las facultades decisorias de las dos Administraciones públicas en un mismo procedimiento, con el alcance mencionado, dando lugar a actos únicos, comunes y concordantes desde la perspectiva de la competencia autonómica, pero no desde la propia del Estado (y todo ello salvo en materia de inadmisión a trámite, cuando las causas afecten a la autorización de residencia –nuevo artículo 51.3º del Reglamento, párrafo cuarto, introducido por el apartado cinco del artículo primero del Proyecto–”).

⁴⁵ El RD 1162/2009 incorpora cuatro disposiciones adicionales. La primera determina la aplicación del procedimiento administrativo conjunto a los supuestos específicos contenidos en los aps. d), e), f), g), h), i), j) y l) del art. 40 LEx y del art. 55.2 c) REx. La segunda determina que las autorizaciones iniciales concedidas no podrán exceder de su ámbito geográfico y que deberán ser dictadas en castellano y en la lengua cooficial autonómica, en su caso. La tercera promueve la implantación de la aplicación informática común, a la que hace referencia la Disposición final 2ª RD 2393/2004, y concreta algunos aspectos de la misma. Finalmente, la cuarta hace referencia a ciertos requisitos que debe cumplir la gestión electrónica de los procedimientos. La totalidad de estas consideraciones han sido recogidas en diferentes preceptos del RD 557/2011, de 20 de abril por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000.

19. Sin embargo tal reglamentación no fue pacífica al cuestionarse si la competencia ejecutiva en materia de autorización inicial de trabajo de los extranjeros debía de ser considerada como inmigración o extranjería, y por tanto incluida en el art. 149.1.2 CE, o como una materia de ejecución de la legislación laboral que, en cuanto tal, podía ser ejercida por los órganos de las CC AA⁴⁶.

La Comunidad de la región de Murcia suscitó ante el TS la eventual conformidad a derecho del RD 1162/2009 al atribuir a las CC AA con competencias ejecutivas en materia laboral, la posibilidad de otorgar la autorización inicial de trabajo, en coherencia con la competencia exclusiva del Estado en materia de inmigración y extranjería establecida en el art. 149.1.2° CE.

Para la Comunidad impugnante el RD 1162/2009, de 10 de julio, modificó radicalmente tal planteamiento al disociar la autorización de residencia y de la de trabajo y establecer un procedimiento extremadamente complejo en el que han de concurrir las Administraciones estatal y autonómica y aunque la referida disposición pretende adaptar el Reglamento de la LEx al traspaso de competencias ejecutivas en materia de autorización inicial de trabajo reconocidas en las reformas de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía, todos los aspectos relativos a los requisitos necesarios para la entrada y salida de extranjeros de nuestro país y las autorizaciones administrativas de trabajo, estancia y residencia están comprendidas dentro del título competencial del artículo 149.1.2° de la Constitución. Entendía, por último, que la competencia autonómica de ejecución de la legislación laboral no presta amparo a la atribución que se otorga a las Comunidades Autónomas, pues la misma no puede incluir la facultad autonómica para conceder permisos de trabajo que son inescindibles de los permisos de residencia.

Frente a tales argumentos la STS 3ª 17 mayo 2011 avaló la posibilidad de que las CC AA puedan conceder permisos de trabajo a los extranjeros y que tal atribución no contraría la competencia exclusiva del Estado en materia de extranjería e inmigración. Para ello tuvo en cuenta la STC 31/2010, de 28 de junio, que declaró constitucional el art. 138 EAC, en la redacción que le dio la LO 6/2006, de 19 de junio, “siempre que se interprete en el sentido de que la competencia ejecutiva en materia de autorización inicial de trabajo se circunscribe al ámbito laboral y no condiciona la materia estatal en materia de entrada y residencia de extranjeros en España”⁴⁷.

⁴⁶ Sobre esta cuestión ya se habían pronunciado F. Cavas Martínez y C. Sánchez Trigueros, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sinopsis”, *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, nº 23, 2005, pág. 103–128, esp p. 108.

⁴⁷ LA LEY 120203/2011.

Un recurso similar fue suscitado por la Comunidad de Madrid rechazado igualmente por la STS 3ª 10 octubre 2011 que reiteró los argumentos anteriormente expresados⁴⁸.

Y al mismo tiempo, se había aprobado el nuevo Reglamento de extranjería a través del RD 557/2011, de 20 de abril, que “fortaleció a través de diversas medidas el papel de las Administraciones autonómicas y locales”.

20. Los Estatutos descritos no han cerrado el proceso expansivo competencias. Baste referirse al modelo migratorio de Castilla-León. Como hemos visto, el Estatuto de Autonomía de esta CA, reformado mediante LO 14/2007, de 30 de noviembre, establece en su art. 10 que los derechos reconocidos a los ciudadanos de Castilla y León se extenderán a los extranjeros con vecindad administrativa en esta CA, lo que pone de manifiesto la preocupación del legislador autonómico por la acogida e integración de los inmigrantes en esta Comunidad.

Además, dispone en su ap. 2º que los poderes públicos de la Comunidad promoverán la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León. Para garantizar la eficacia de este mandato estatutario, el art. 70.1.12.º configura, como competencia exclusiva de esta Comunidad, la regulación del régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León.

En desarrollo de estas previsiones estatutarias, y en cumplimiento de las previsiones contenidas en la LEx, el legislador autonómico aprobó Ley 3/2013, de 28 de mayo, de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León⁴⁹, facilitando el ejercicio efectivo de los derechos y deberes de los inmigrantes que se establezcan en esta Comunidad y adquieran la vecindad administrativa, con el objetivo de facilitar su integración a través de su participación en las costumbres de la nueva sociedad.

El objeto de esta ley es la regulación de las actuaciones e instrumentos a través de los cuales, con carácter transversal, los poderes públicos de la Comunidad de Castilla y León promoverán la plena integración de las personas inmigrantes en la sociedad castellana y leonesa, en el ejercicio de las competencias que a cada uno de ellos corresponden, así como la coordinación entre ellos, de acuerdo con los principios generales que se establecen.

⁴⁸ Roj: STS 6317/2011.

⁴⁹ BOE, 17-VI-2013.

IV. Participación de las Entidades Locales

1. Problemas derivados del reparto competencial

21. Tras la modificación de 2009 el art. 6.2º LOEx dispone con carácter general que los extranjeros residentes “empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local”. Y, en esta dirección el art. 6.31º añade que los Ayuntamientos “incorporarán al Padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio”. Consecuentemente, la condición de vecino del extranjero residente inscrito en el Padrón le hace titular de los derechos que se enumeran en el art. 18.1º Ley de Bases de Régimen Local (LBRL)⁵⁰. Como hemos apuntado, desde la entrada en vigor de la CE 1978 se ha producido paulatinamente una profunda reestructuración de las competencias estatales y autonómicas relacionadas con la inmigración, de las que no pueden quedar excluidas las Entidades Locales. Es más, gran parte de las competencias en inmigración que han asumido las autonomías en la práctica son desarrolladas por los municipios⁵¹. Frente a esta situación, en la normativa sobre extranjería e inmigración las referencias a las Entidades Locales son muy escuetas, cuando no inexistentes, lo que no implica que carezcan de competencias íntimamente vinculadas al fenómeno migratorio. Por esta razón una de las dificultades con las que se encuentran las administraciones locales es si las competencias con las que cuentan son las adecuadas para afrontar este fenómeno y si es menester ampliar el catálogo.

22. Como apuntamos, la LOEx en su Título IV habla de la “Coordinación de los Poderes Públicos” considerando por tanto que la inmigración, la extranjería, la integración de los extranjeros, la sanidad, la vivienda, etc, no se puede afrontar exclusivamente por parte del Estado sino que es una materia que debe ser abordada en colaboración con los agentes sociales y otras administraciones, como Ayuntamientos y CC AA ya que son estas las que dan los servicios sociales básicos, como la sanidad y la vivienda. En las reformas de los Estatutos de Autonomía la extranjería aparece como una nueva competencia, en la que las CC AA comparten el poder con el Estado pero es preciso no olvidar las competencias en materia local que ofrecen cada vez una importancia mayor.

⁵⁰ M. Zambonino Pulito, “En torno a la función pública regulada en la legislación de extranjería ¿integración de las personas inmigrantes o mero control de la inmigración ilegal?”, *Revista de Administración Pública*, nº 179, 2009, pp. 375–411, esp. pp. 388–389.

⁵¹ Esto es así especialmente en lo relativo a la asistencia social, ya que el art. 25.2.k LBRL (Ley 7/1985), el 84.2.m del EAC y la Ley catalana de Régimen Local (Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril) conceden a los municipios la competencia para prestar este tipo de servicios.

A ello debe añadirse que la distribución normativa de competencias entre Estado, CC AA y Entidades Locales no está nada clara, especialmente en el último de los ámbitos administrativos⁵². Y no es factible que las Entidades Locales puedan articular unas políticas públicas adecuadas y coherentes en esta materia si las administraciones estatal y autonómica no ejercen debidamente con sus responsabilidades y si no se dotan de los recursos organizativos y materiales necesarios para llevarlas a cabo⁵³.

En este sentido, la LBRL no se refiere a la inmigración como fenómeno que deba abordarse; únicamente se alude a los extranjeros en cuanto a su inscripción en el padrón. Y, por su parte, la LOEx, sólo se refiere a la actividad que deberían desarrollar los municipios en materia de inscripción de los extranjeros en el padrón de habitantes (art. 6) y con respecto a su participación en el Consejo Superior de Política de Inmigración (art. 68). El REx/2011, sin embargo, añade algunas facultades más en relación con los informes de arraigo social (art. 124) y disponibilidad de vivienda en el marco de los procedimientos de reagrupación familiar (art. 55).

2. *Justificación de la intervención municipal*

23. La actuación de la administración local, por una parte, y el padrón municipal, por otra, adquieren protagonismo al certificar que el extranjero de hecho se encuentra, por el período que legalmente se le exige para el acceso a la situación de regularidad, en el municipio a cuyos servicios sociales se dirige para solicitar el informe⁵⁴. Salvo contados casos, en los que sea imposible verificar o conste una valoración negativa expresa de alguno de los supuestos preceptivos, si el extranjero cumple el requisito por excelencia de tener la posibilidad de incorporarse al mercado formal de trabajo, el ayuntamiento realizará un informe favorable. Es obvio que en tanto que administración, al ente local le beneficia la entrada en la regularidad del mayor número de extranjeros que se encuentren en

⁵² J. García Añón, "Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas", *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio* (A.G. Aubarell, dir.), Barcelona, Icaria, 2003, pp. 349-392; C. Simó y F. Torres, eds., *La participación de los inmigrantes en el ámbito local*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.

⁵³ V. Aguado i Cudolá, "La aplicación del marco jurídico de la inmigración en las Administraciones locales: un primer balance (I)", *Cuadernos de Derecho Local*, nº 0, 2002, pp. 7-43.

⁵⁴ Resolución del 26 de mayo de 2005, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución del 28 de abril de 2005, del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre el procedimiento para acordar la caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente que no sean renovadas cada dos años (BOE, 25-V-05). Vid. A. Ezquerro Huerva, "Extranjería y régimen local: la inscripción de los extranjeros en el padrón municipal de habitantes", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 140, 2008, pp. 685-726.

su territorio, al menos, como forma de incrementar porcentualmente sus recursos. Bien entendido que la eximente del contrato de trabajo, que el ayuntamiento puede recomendar, va unida a la idea de disponer de medios suficientes de vida.

El mantenimiento y actualización del padrón municipal es esencial pues el acceso a diversos derechos debe conformarse a la inscripción previa a esta base de datos. Dichos derechos son: a) la participación pública toda vez que los municipios están obligados a garantizar a los extranjeros residentes en la ciudad el derecho de participación en los asuntos municipales (art. 18 LBRL, art. 2 RD 188/2001), a fomentar el asociacionismo vecinal y a facilitar la participación de las entidades en la administración municipal (arts. 69 a 72 Ley 7/1985 y arts. 227 ss del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales); b) el sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales (art. 6 LEx); c) la asistencia sanitaria en las condiciones establecidas en la ley (arts. 12 y 14.3º LEx y art. 7 RD 188/2001); d) el acceso de los menores a la enseñanza no obligatoria (art. 9 LEx); e) el acceso a los servicios sociales especializados (art. 14 LODYLE). Asimismo, la inscripción en el padrón es menester para la obtención de la prestación de servicios sociales.

24. Las administraciones locales, además, desde sus respectivos ámbitos de actividad, han realizado acciones encaminadas a fortalecer la respuesta que ofrecen al fenómeno migratorio. Concretamente:

i) Elaboran planes de inmigración. Por ejemplo, dentro del Plan de Ciudadanía e Inmigración para Cataluña 2005–2008⁵⁵, la Secretaría para la Inmigración de la Generalitat impulsó Planes Territoriales de Integración de las personas inmigrantes. Estos planes de alcance municipal se definen como instrumentos elaborados por los ayuntamientos –normalmente con participación ciudadana–, y en ellos se establecen los objetivos, líneas prioritarias de actuación y acciones específicas que deben integrar la política municipal en materia de integración social de los inmigrantes.

ii) Adaptan la organización institucional encargada de poner en práctica las políticas de inmigración. Aunque no exista un modelo único de organización institucional sino que cada municipio se organiza en función de múltiples variables, con carácter general, sin embargo, puede decirse que algunos consistorios disponen de concejalías de inmigración, mientras que otros –la mayoría– desarrollan sus actividades en este ámbito a través de las concejalías de servicios

⁵⁵ A este instrumento le sucedió el “Plan de ciudadanía e inmigración 2009–2012”, aprobado en la sesión del Gobierno de la Generalitat del día 16 diciembre 2009. http://www20.gencat.cat/docs/dasc/01Departament/08Publicacions/Ambits%20tematics/Immigracio/03publiforacoleccio/2009/pci2009castella/pci_castella.pdf.

sociales o bienestar social. A la par, existen instituciones de asistencia específica al inmigrante, que dependen orgánicamente de la concejalía de servicios sociales, por ejemplo, los centros de primera acogida, las oficinas específicas de atención a inmigrantes u oficinas municipales de inmigración, los observatorios municipales de inmigración, los foros municipales de inmigración o las mesas de convivencia.

iii) Cooperan con otros municipios, con las CC AA y con el Estado a la hora de impulsar políticas de integración de los inmigrantes. En este sentido es de destacar el Consejo Superior de Política de Inmigración (art. 68 LOEx, arts. 3 y 5 RD 344/2001, de 4 de abril –respecto a la participación de las Entidades Locales), y el Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes, así como el refuerzo educativo de los mismos. Este fondo estatal, creado en 2005, destina recursos económicos a CC AA y ayuntamientos para que realicen actividades en materia de acogida e integración. Junto a ello están los convenios de cooperación, firmados entre el gobierno central y las CC AA, los municipios, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla o, incluso, con organizaciones no gubernamentales que tienen por objeto mejorar la gestión y dotar de mayor eficacia las acciones puestas en marcha para favorecer la integración de los inmigrantes. Por último estarían, el régimen estatal de subvenciones a las Entidades Locales, la Conferencia Sectorial de Inmigración creada en 2008, donde los municipios tienen representación pero no voto, y la Mesa de Ciudadanía e Inmigración, órgano autonómico de participación que sustituye al Consejo Asesor de Inmigración.

3. Competencias locales en materia de inmigración

25. El análisis de las competencias de las administraciones locales en materia de integración social de los inmigrantes es primordial en la medida en que los municipios: a) Son las administraciones públicas más cercanas al ciudadano y a los inmigrantes que llegan a nuestro territorio. El colectivo inmigrante acude casi siempre a los servicios municipales como primera vía de acceso a los servicios públicos. b) Son los que gestionan el padrón municipal de habitantes básico para el diseño de las políticas municipales, autonómicas y nacionales de integración, ya que permite detectar los focos poblacionales con mayores necesidades; cabe tener en cuenta que la inscripción en el padrón es una condición administrativa básica para el ejercicio de derechos fundamentales como el acceso a la educación o a la asistencia sanitaria básica. c) Sus funciones asistenciales se complementan con otras relativas a la educación, las prestaciones sanitarias, la vivienda, etc., también definitivas para mejorar la integración social de los inmigrantes y, especialmente, de las segundas generaciones de inmigrantes. En la

actualidad las competencias locales en el orden migratorio se centran esencialmente en el cumplimiento de funciones relacionadas con el régimen de entrada y residencia de los inmigrantes. Los municipios cuentan con responsabilidades en ciertos los trámites involucrados en este proceso; en concreto:

26. Actualmente, en materia de inmigración⁵⁶, las competencias locales se basan principalmente en el cumplimiento de funciones relacionadas con:

i) La residencia de los inmigrantes. Los municipios ostentan cierta responsabilidad en dos de los trámites implicados en este proceso: por un lado, realizan el informe de integración social imprescindible para solicitar la autorización de residencia por arraigo. Por otro, son los órganos competentes a la hora de acreditar la habitabilidad de la vivienda de un inmigrante que ha pedido reagrupar a la familia. Esta competencia queda fijada por el art. 55 RD 557/2011.

ii) El mantenimiento y actualización del padrón municipal (art. 6.3° LOEx). Así, la LBRL establece que los Ayuntamientos cederán los datos del padrón municipal a otras administraciones públicas que lo soliciten (art. 16.3°); y formarán, mantendrán, revisarán y custodiarán el padrón a través de medios informáticos. Sin embargo, serán las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, por otro lado, asumirán la gestión informatizada de los padrones de los municipios que no puedan mantener los datos de forma automatizada (art. 17.1°). También enviarán al INE los datos del padrón (art. 17.3°); acordarán la caducidad de las inscripciones padronales de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente, cuando éstos no hayan procedido a realizar su renovación cada dos años (art. 16.1°); permitirán el acceso a los datos del padrón a la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil con la finalidad de ejercer sus competencias en materia de control y permanencia de extranjeros en España, tal como establece la LOEx. El mantenimiento y actualización del padrón municipal es realmente importante debido a que para el acceso a algunos derechos es necesaria la inscripción previa en esta base de datos.

iii) Los municipios están obligados a garantizar a los inmigrantes regulares el derecho de participación en los asuntos municipales (art. 18 LBRL), a fomentar el asociacionismo vecinal y a facilitar la participación de las entidades en la administración municipal (arts. 69 a 72 de la ley 7/1985 y arts. 227 ss del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales). Asimismo, están obligados a velar por el derecho de sufragio

⁵⁶ L. Tolivar Alas, "Servicios locales e inmigración", *Inmigración, Estado y Derecho: perspectivas desde el siglo XXI* (M. Balado Ruiz-Gallegos, coord.), Barcelona, Bosch, 2008, pp. 1071-1087.

activo y pasivo en las elecciones municipales (art. 6 LOEx), el derecho de asistencia sanitaria (arts. 12 y 14.3º LOEx), el acceso de los menores a la enseñanza no obligatoria (art. 9 LEx) y el acceso a los servicios sociales especializados (art. 14 LOEx).

iv) Los municipios de más de 20.000 habitantes están obligados a prestar servicios sociales, mientras que los de menos habitantes se pueden agrupar con el fin de prestarlo conjuntamente o pueden delegarlo en las Diputaciones Provinciales o en las CC AA. Así, podemos clasificar los servicios sociales en básicos y especializados; pudiendo los inmigrantes indocumentados acceder a los primeros (art. 14 LOEx). Aunque no existe una definición legal, la lectura sistemática de las leyes autonómicas (arts. 7 y 27 RDLeg 17/1994) y locales sobre la materia (Ordenanzas y Reglamentos) admite concluir que abarcan los servicios de información, orientación y asesoramiento técnico; el servicio de ayuda a domicilio; los programas de cooperación social para impulsar y fomentar la iniciativa social, el asociacionismo y el voluntariado social; y los programas de convivencia y reinserción social. Por otro lado, se conciben como servicios sociales especializados la atención a la familia, infancia, adolescencia y juventud; a los toxicómanos; a los minusválidos; a las personas mayores; a las minorías étnicas; a la mujer; a las situaciones de emergencia social; la prevención de la delincuencia, la atención a los reclusos y ex-reclusos; y la prevención de la discriminación social.

v) Con el fin de garantizar la plena integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida es primordial que los consistorios favorezcan el acceso a la vivienda, a la educación, a la asistencia sanitaria y que promuevan su integración laboral, cultural, etc. Igualmente es importante que las administraciones se sensibilicen en relación a las necesidades especiales de algunos colectivos en relación con sus formas de entierro y ritos funerarios, sus costumbres alimenticias, sus manifestaciones religiosas o culturales. En este sentido, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, en el art. 9.3º RD 188/2001 de los extranjeros y su integración social en Cataluña, impone a los ayuntamientos y consejos comarcales con competencias en materia de asistencia social primaria, la asistencia a los trabajadores temporeros con autorización de trabajo. En la misma dirección, los ayuntamientos poseen un buen número de competencias en relación con la administración electoral, los menores desamparados, en materia de sanidad (art. 42 LO General de Sanidad) y en materia de educación (arts. 8.1º, 8.3º y 67 y Disposición Adicional 15ª LO 2/2006, de Educación, y 84.g EAC).

V. Consideraciones finales

27. El Estado autonómico y la creciente importancia del fenómeno migratorio han traído consigo un replanteamiento en profundidad del reparto competencial en materia de inmigración y extranjería. Es cierto que constitucionalmente la inmigración se configura como una competencia exclusiva del Estado, lo cual significa que éste tendrá siempre poder para el desarrollo de actividades de cualquier índole que se relacionen con la inmigración, pero la interpretación restrictiva del art. 149.1.2 CE, predominante durante muchos años, ha sido ampliamente superada. La evolución del fenómeno migratorio ha dado lugar a una serie de políticas públicas que son el resultado de la confluencia de cuatro ámbitos competenciales: comunitario, estatal, autonómico y local, lo cual suscita numerosos problemas de delimitación de cada uno de esos niveles. No es controvertido que la concesión y revisión de los permisos de residencia y de trabajo, el reagrupamiento familiar, el reconocimiento del estatus de refugiado, el control de fronteras, el establecimiento de contingentes o cupos de entradas legales, así como la incoación de expedientes de expulsión y las repatriaciones recaen en el Estado. No obstante, en la actualidad no puede ignorarse que tanto las CC AA como los municipios, confluyen con el Estado en la asunción de determinadas competencias, referidas a ámbitos de protección o de política social en los que los entes territoriales citados tienen constitucional o legalmente atribuidas competencias. Con este sustrato se ha podido configurar una cierta política migratoria de carácter autonómico que ha acentuado la complejidad de la materia por los diversos modos de proceder de cada CA en particular. Ello ha dado lugar a la configuración de políticas migratoria propias, algunas como el caso de Cataluña muy arraigadas, lo cual aunque es coherente con la diversidad de situaciones que el fenómeno migratorio presenta en España, y se movido en un primero momento dentro de los límites que le ha marcado la política estatal, ha dado lugar a la configuración de un modelo migratorio disímil y de enorme complejidad.

28. Es cierto que el paradigma del Estado de bienestar es el mismo en todo el territorio nacional⁵⁷, pero la diversidad autonómica lleva aparejada significativas diferencias en su desarrollo a través de la calidad, de la cobertura de sus prestaciones respecto a los inmigrantes. El Estado ha reconocido esta situación dando una cierta participación a las CC AA en la adopción de algunas decisiones y, complementariamente ha conferido una mayor capacidad de actuación para di-

⁵⁷ A. Fernández Pérez, “Estado del bienestar y contradicciones en la ordenación de los flujos migratorios”, *El Derecho internacional en el mundo multipolar del siglo XXI. Obra homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, Madrid, Iprolex, 2013, pp. 791–824.

chos entes atendiendo al reparto constitucional de competencias. Existen importantes títulos competenciales autonómicos de carácter sectorial, muchos de ellos compartidos con el Estado, que inciden directamente sobre la inmigración y este cúmulo precisa un marco legal de coordinación y cooperación entre las políticas locales, autonómicas y estatales. Esta coordinación es esencial para llevar a cabo una gestión adecuada en la que los intereses de los protagonistas implicados. La distribución de competencias en inmigración es más compleja de lo que pergeña el art. 149.1.2 CE y, por ello, debe procederse a un reparto que respete los respectivos espacios competenciales.

No debemos olvidar que las competencias sectoriales de las CC AA plantean numerosos casos de vinculación recíproca entre sus actuaciones y las estatales, que van desde la relación entre la situación administrativa del extranjero y su acceso a prestaciones sociales de titularidad autonómica, hasta la orientación laboral de las actuaciones en materia de bienestar social y su consiguiente condicionamiento a la hora de la obtención del permiso de trabajo. Todo ello hace necesaria la participación de las autonomías en las decisiones estatales y también de los entes locales. Gran parte de las competencias en inmigración que han asumido las autonomías en la práctica son desarrolladas por los municipios. Frente a esta situación, en la normativa sobre extranjería e inmigración las referencias a las Entidades Locales son muy escuetas, cuando no inexistentes, lo que no implica que carezcan de competencias íntimamente vinculadas al fenómeno migratorio. Por esta razón una de las dificultades con las que se encuentran las administraciones locales es si las competencias con las que cuentan, son las adecuadas para afrontar este fenómeno y si es menester ampliar el catálogo.

Bibliografía

- Aguado i Cudolà, V.: “La aplicación del marco jurídico de la inmigración en las Administraciones locales: un primer balance (I)”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 0, 2002, pp. 7–43.
- Aguado i Cudolà, V.: “La decisió del Tribunal Constitucional respecte a les competències sobre immigració en l'Estatut de Catalunya de 2006”, *Revista Catalana de Dret Públic* (número especial sobre la STC 31/2010), 2010, pp. 362–368
- Aja, E. y L. Díez, (coords.): *La regulació de la immigració a Europa*, Barcelona, Colecció d'Estudis Socials de la Fundació “La Caixa”, 2005.
- Álvarez Conde, E., C. Rosado Villaverde y F.J. Sanjuán Andrés (coords.): *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2011.
- Aparicio Wilhelmi, M.: “La decisió sobre les competències relacionades amb la immigració”, *Revista Catalana de Dret Públic* (número especial sobre la STC 31/2010), 2010, pp. 349–354.
- Asín Cabrera, M.A.: “Competencias y estrategias de la Comunidad Autónoma de Canarias”, *Competencias y estrategias de las Comunidades Autónomas en Inmigración. Una visión desde la Comunidad Autónoma Andalucía* (I. Blázquez Rodríguez, coord.), 2009, pp. 257–267.

- Asín Cabrera, M.A.: “Facultades competenciales de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de inmigración”, en E. Álvarez Conde y A.M. Salazar de la Guerra, *Estudios sobre la integración de los inmigrantes*, Madrid, Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos, 2010, pp. 317–330.
- Barranco Vela, R.: “Coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración (arts. 67, 68, 69 y 70)”, *Comentario sistemático a la Ley de extranjería* (M. Moya Escudero, coord.), Granada, Comares, 2001, pp. 945–979.
- Beato Espejo, M.: “Competencias de las Administraciones Públicas en emigración y extranjería: en especial, de la Comunidad Autónoma de Extremadura”, en M. Peralta Carrasco, (coord.), *I Jornadas sobre la Ley de Extranjería e Inmigración: Cáceres, 26 a 29 de marzo de 2001*, Cáceres, Universidad de Extremadura, 2003, pp. 24 ss.
- Blázquez Rodríguez, I.: “Hacia una política común de inmigración en la UE”, *Revista del Poder Judicial*, nº 66, 2002, pp. 107–142.
- Bosch Marco, B.: “Inmigración en el Estado autonómico”, *La solidaridad en el Estado autonómico* (V. Garrido Mayol, coord.), Valencia, Fundación Profesor Manuel Broseta, 2012, pp. 151–204.
- Bravo Dueñas, T.: “Comunidades Autónomas e inmigración: competencias y funciones a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía”, *Competencias y estrategias de las Comunidades Autónomas en Inmigración. Una visión desde la Comunidad Autónoma Andalucía* (I. Blázquez Rodríguez, coord.), 2009, pp. 18–26.
- Cámara Botía, A.: “Las competencias ejecutivas de la C.A.R.M. en materia laboral”, *Derecho social de la Región de Murcia* (F. Cavas Martínez y C. Sánchez Trigueros, dirs.) Murcia, Universidad de Murcia, 2007, pp. 83 ss.
- Cavas Martínez, F. y C. Sánchez Trigueros: “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sinopsis”, *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, nº 23, 2005, pp. 103–128.
- Cruz Villalón, J.: “La política comunitaria de inmigración”, *Relaciones Laborales*, 2009, nº 2, pp. 133–160.
- Donaire Villa, F.J. y D. Moya Malapeira, “Marco competencial y organización administrativa de la inmigración”, en D. Boza Martínez, F.J. Donaire Villa, y D. Moya Malapeira (coords.), *La nueva regulación de la inmigración y la extranjería en España: régimen jurídico tras la LO 2/2009, el Real Decreto 557/2011 y la Ley 12/2009*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012 pp. 521–559.
- Ezquerro Huerva, A.: “Extranjería y régimen local: la inscripción de los extranjeros en el padrón municipal de habitantes”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 140, 2008, pp. 685–726.
- Felip i Sardà, J.M., E.M. Núñez Sánchez y M. Ortega Roig: “El modelo valenciano de integración de los nuevos ciudadanos”, en R. Tur Ausina, *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Madrid, Iustel, 2009, pp. 321–349.
- Fernández Pérez, A.: “Estado del bienestar y contradicciones en la ordenación de los flujos migratorios”, *El Derecho internacional en el mundo multipolar del siglo XXI: obra homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, Madrid, Iprolex, 2013, pp. 791–824.
- Fernández Pérez, A.: “Manifestaciones de la gestión de los flujos migratorios en la UE”, *Revista Jurídica Española La Ley*, 2006–2, pp. 1411–1424.
- Fernández Rozas, J.C.: “Génesis y constitucionalización de la política migratoria en la Unión Europea”, *AEDIPr*, t. V, 2005, pp. 223–251.
- Galera Victoria, A.: “Las políticas de inmigración en el Estado autonómico”, en F.J. García Castaño y N. Kressova (coords.), *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*, 2011, pp. 1683–1690.

- García Añón, J.: “Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas”, *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio* (A.G. Aubarell, dir.), Barcelona, Icaria, 2003, pp. 349–392.
- García Juan, L.: “La STC 31/2010, de 28 de junio. Punto y final en materia de competencias en inmigración”, *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 42, 2010. http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/recursos_interes/Notes/Laura_Garcia_RCDP_42.pdf.
- García Mengual, F.: “Definición y desarrollo de la política vasca de inmigración”, en R. Tur Ausina, *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Madrid, Iustel, 2009, pp. 445–473.
- García-Perrote Escartín, I. y J.R. Mercader Uguina: “Aspectos laborales de la STC 31/2010, de 28 de junio, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la reforma del Estatuto Catalán”, *Justicia Laboral: Revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 43, 2010, pp. 5–12.
- González Beilfuss, M.: “El paper de la jurisprudència constitucional en el desenvolupament del dret públic de la immigració”, *Revista Catalana de Dret Públic* (número especial sobre la STC 31/2010), 2010, pp. 203–222.
- Iglesias de Ussel, J. (dir.): *Las políticas de integración social de los inmigrantes en las Comunidades Autónomas españolas*, Madrid, Fundación BBVA, 2010.
- López Nieto, L. (coord.): *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Madrid, Dykinson, 2006.
- Martín y Pérez de Nanclares, J.: *La inmigración y el asilo en la UE. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, Madrid, Colex, 2002.
- Martínez Alfaro, M. y M.S. Rocha Esaá: “Migraciones y desarrollo. Estrategias de intervención para el fortalecimiento del capital social en el Cuarto Espacio”, *Acciones e Investigaciones Sociales*, n.º 33, 2013, pp. 95–113.
- Monereo Pérez, J.L.: “La distribución de competencias en el Estado Social Autonómico en materia de políticas de empleo e inmigración”, *Tribuna social: Revista de seguridad social y laboral*, n.º 198, 2007, pp. 15–35.
- Monereo Pérez, J.L.: “Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales”, *Temas laborales*, n.º 100, 2009, pp. 295–328.
- Montilla Martos, J.A.: “La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico”, *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas* (J.A. Montilla Martos y M.C. Vidal Fueyo), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2007, pp. 9–79.
- Montilla Martos, J.M. y M.C. Vidal Fueyo: “Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas”, *Foro Inmigración y Ciudadanía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en la Colección Foro, n.º 15, Madrid, 2007.
- Muñoz Aunión, A.: *Política migratoria de la Unión Europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2008.
- Pérez i Seguí, Z.: “La planificación de las políticas de integración de los inmigrantes en la Comunidad de Madrid”, en R. Tur Ausina, *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Madrid, Iustel, 2009, pp. 475–497.
- Pérez Martín, E.: “Estudio comparado de la integración social, ámbito europeo, estatal y autonómico: el modelo migratorio de la Comunidad de Madrid”, en E. Álvarez Conde y A.M. Salazar de la Guerra, *Estudios sobre la integración de los inmigrantes*, Madrid, Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos, 2010, pp. 243–279.
- Ríos Rull, F.: “La inmigración en Canarias: políticas de integración”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, n.º 5, julio 2009, pp. 1–20.

- Ripol Carulla, S.: “Comentario al artículo 149.1.2.^ª”, M.E. Casas Baamonde, M.E. y M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, *Comentarios a la Constitución Española: XXX aniversario*, Las Rozas, Fundación Wolters-Kluwer, 2008, p. 2.276–2.280.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.: “La intervención autonómica en las autorizaciones de residencia y trabajo”, *Relaciones Laborales*, nº 20, 2009, pp. 67 ss.
- Roig Molés, E.: “Autonomía e inmigración: competencias y participación de las CC AA y las Entidades Locales en materia de inmigración”, *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, en M. Revenga Sánchez, coord.), Valencia, Tirant lo blanch-Giuffrè, Universidad de Cádiz, 2005, pp. 367 ss.
- Rojo Torrecilla, E. y F. Camas Roda: “La reforma de los Estatutos de Autonomía y su impacto en la normativa estatal de inmigración”, *Revista del Ministerio de Trabajo*, nº 80, 2009, pp. 97–117.
- Sánchez Lorenzo, S.A. (ed.): *Integración de los extranjeros. Un análisis transversal desde Andalucía*, Barcelona, Atelier, 2009
- Santolaya Machetti, P.: “Extranjería y nuevos estatutos de autonomía”, *Revista d’estudis autonòmics i federals*, nº 4, 2007, pp. 159–184, esp. 160–161. Para este autor
- Sempere Navarro, V.: “Ordenamiento laboral español y Comunidades Autónomas”, en *Tendencias actuales del Derecho del trabajo. Perspectiva iberoamericana*, Murcia, Universidad de Murcia, 1990, pp. 147 ss.
- Simó, C. y F. Torres, eds.: *La participación de los inmigrantes en el ámbito local*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.
- Tolivar Alas, L.: “Servicios locales e inmigración”, *Inmigración, Estado y Derecho: perspectivas desde el siglo XXI* (M. Balado Ruiz-Gallegos, coord.), Barcelona, Bosch, 2008, pp. 1071–1087.
- Zambonino Pulito, M.: “En torno a la función pública regulada en la legislación de extranjería ¿integración de las personas inmigrantes o mero control de la inmigración ilegal?”, *Revista de Administración Pública*, nº 179, 2009, pp. 375–411.