

La STC 31/2010 y el reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas en materia de inmigración¹

Francisco Javier Donaire Villa
Universidad Carlos III de Madrid
fdonaire@der-pu.uc3m.es

David Moya Malapeira
Universidad de Barcelona
dmoya@ub.edu

Resumen

El presente trabajo aborda el análisis de la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya en el ámbito concreto de la inmigración. Para ello, el trabajo intenta contextualizar la Sentencia en el marco constitucional y estatutario, valorar la articulación entre la Sentencia y la reciente reforma de la legislación de extranjería mediante la LO 2/2009, y avanzar algunos de las cuestiones que en este contexto podrían derivarse de la nueva doctrina constitucional en este punto.

Palabras Clave

Estado autonómico, inmigración, extranjería, distribución competencial, jurisprudencia constitucional.

Constitutional Judgment 31/2010 and the distribution of powers between the state and the autonomous regions in the field of immigration

Abstract

The current study analyzes the Judgment 31/2010 of the Spanish Constitutional Court on the Statute of Autonomy of Catalonia in the specific area of immigration. In doing so, the authors start by analyzing the constitutional and statutory framework of competences on migration, the evolution of the legislation and institutions aimed at enhancing intergovernmental collaboration on the topic, and evaluates the interactions between the rationale of the Judgment and the recent reform of the Immigration Law by means of the Aliens Reform Bill 2009 (num. 2/2009). The authors try also to foresee future issues with the new constitutional jurisprudence on the topic.

Key Words

Decentralized State, Migration, Aliens Law, Allocation of Powers and Competences, Constitutional Court Case-Law.

¹ El presente artículo se enmarca dentro del Proyecto Nacional de I+D “La integración de los inmigrantes”, DER 2008-00126/JURI, dirigido por el Prof. Dr. Andreu Olesti Rayo.

1. EL (ESCASO) MARCO CONSTITUCIONAL DEL REPARTO COMPETENCIAL SOBRE INMIGRACIÓN

Hasta la mitad de los años noventa aproximadamente, la interpretación predominante del título competencial estatal exclusivo sobre inmigración y extranjería establecido en el artículo 149.1.2.^a de la Constitución (en adelante, C.E.) lo consideraba excluyente de la intervención autonómica. Sin embargo, la consolidación del Estado autonómico, unida al paralelo crecimiento de la cifra de inmigrantes en todo el territorio español, y muy especialmente en determinadas Comunidades Autónomas (Madrid, Cataluña, Valencia, Andalucía, Murcia, Aragón, etc.), han propiciado el paso progresivo, aunque no sin algunas tensiones,² de la amplia interpretación inicial del precepto constitucional hacia una lectura más acotada y sensible respecto de las competencias autonómicas sectoriales sobre muchos ámbitos relacionados con la inmigración³ (enseñanza, sanidad, servicios sociales, etc.).

Sintomático de este cambio de tendencia es que el Estado haya venido empleando en los últimos años otros títulos competenciales para reforzar el sustento de su intervención sobre aspectos relacionados de un modo u otro con la inmigración (como por ejemplo, en materia civil, en relación con el régimen de divorcio en España entre cónyuges extranjeros, donde se ha invocado como fundamento el artículo 149.1.8.^a C.E.).⁴ De hecho, se acude últimamente con relativa frecuencia al artículo 149.1.1.^a C.E., desde que la reforma mediante la Ley orgánica 8/2000 mejoró la redacción de la Disposición Final 2^a de la LODYLE,⁵ en una interpretación del juego entre los

2 Un ejemplo de tales tensiones sobre la delimitación concreta de competencias autonómicas sectoriales y regulación estatal de la inmigración se puede observar en el ámbito educativo-formativo de extranjeros. En 2001, el Gobierno catalán adoptó el Decreto 188/2001, de 26 junio, sobre derechos y deberes de los extranjeros en Cataluña, cuyo artículo 4.6 entraba en contradicción con el artículo 9.3 de la Ley orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante, LODYLE), en la redacción dada a la misma por la Ley orgánica 8/2000: el Decreto catalán reconocía a los órganos responsables de la Generalitat la facultad de “*facilitar el acceso de los extranjeros inscritos en el padrón de cualquiera de los municipios de Cataluña, a la enseñanza de naturaleza no obligatoria y a los centros de formación de adultos, respectivamente*», mientras que la legislación estatal de extranjería parecía excluirlos de tal posibilidad en una redacción de alambicada interpretación (que posteriormente el Tribunal Constitucional declararía inconstitucional en su STC 236/2007). Dicha contradicción normativa fue inicialmente resuelta en la Sentencia 1233/2004 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección 5^a, de 4 de noviembre, que anuló el artículo 4.6 del Decreto catalán 188/2001, por falta de competencia de la Generalitat en este punto. Pero la posterior Disposición Adicional Decimocuarta del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre (REDYLE), reconoció expresamente la capacidad de las Comunidades Autónomas para facilitar el acceso a la educación no obligatoria de los menores empadronados. Sobre el debate en torno al encaje constitucional y legal de la referida Disposición Adicional, véase Larios, María Jesús: *Anuari de la Immigració a Catalunya*, 2003, Ed. Fundació Jaume Bofill, Barcelona 2004.

3 Ilustrativa de esta nueva tendencia es la Exposición de Motivos del Real Decreto 155/1996, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 (BOE n.º 47 de 23 de febrero).

4 Disposición Final 1.^a de la Ley orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, (BOE n.º. 234, de 30 de septiembre de 2003).

5 La redacción de la Disp. Final 2^a de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y de su integración social (BOE n.º. 10 de 12 de enero de 2000), sólo

artículos 13.1 y 81 C.E. que lleva a considerar que la regulación de los derechos de los extranjeros debe realizarse mediante Ley orgánica.⁶

Así, frente a la visión de partida, quizás un tanto simplificadora en el actual contexto, de la inmigración como título competencial exclusivo y excluyente del Estado, gradualmente se ha abierto paso la idea de que el fenómeno de la inmigración es polifacético incluso desde la perspectiva estrictamente competencial, y de que varias de tales facetas pueden generar facultades susceptibles de un ejercicio compartido entre Estado y Comunidades Autónomas, e incluso ser transferidas por el primero a las segundas. En realidad, esta última exégesis del precepto no ha hecho sino plegarse a las exigencias de la realidad de la inmigración.⁷

La escasez de previsiones constitucionales sobre inmigración obedece al distinto contexto histórico y social en el que se aprueba la Constitución de 1978. España se había sometido durante el régimen franquista a un modelo político y administrativo profundamente centralista, y era además un país de emigrantes, esencialmente, en el momento de la redacción de la Norma Fundamental. Factores ambos que ayudan a comprender la parquedad de las referencias constitucionales a la inmigración, tanto desde una perspectiva sustantiva como competencial.

Así, no debe sorprender que apenas puedan encontrarse menciones de carácter “sustantivo” a los fenómenos migratorios, con la importante salvedad del artículo 13 CE, referido al régimen de derechos de los extranjeros en España, destacable por el valor de su directo reconocimiento de dichos derechos, si bien con una amplia remisión a los Tratados internacionales y a la ley interna. El resto de menciones sustantivas al fenómeno migratorio se efectúan desde la perspectiva de la protección de los derechos y del retorno de la emigración española en el exterior (artículo 42 CE). Por

mencionaba el art. 149.1.2º CE, pero la siguiente reforma, llevada a cabo por la Ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (BOE nº. 307, de 23 de diciembre de 2000), incorporó ampliamente el art. 149.1.1º CE como título competencial habilitante de la ley, mención que se reitera en la Ley orgánica 14/2003, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (BOE nº. 279 de 21 de noviembre de 2003).

6 Para Miguel Revenga Sánchez, “Las tareas de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración, en particular a la luz de la Ley orgánica 2/2009, de reforma de la Ley orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social”, en TORNOS MAS, Joaquín (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2009*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2010, p. 117, el rango de ley orgánica es un recurso del legislador para resaltar, a su juicio de manera subrepticia, la existencia de un vínculo indisoluble entre el desarrollo de los derechos fundamentales y la regulación de los aspectos nucleares y básicos del régimen de inmigración y extranjería. Un recurso que, ante la ausencia de jurisprudencia constitucional sobre la extensión de la reserva de ley orgánica en esta materia, considera dicho autor que el propio legislador ha empleado con tino.

7 Acerca de la evolución interpretativa en torno al contenido del artículo 149.1.2.º de la Constitución, véase García Roca, Javier, “Inmigración, integración social de los extranjeros y concurrencia de competencias territoriales” en *Derecho, Inmigración e Integración*, XXIX Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008, especialmente pp. 54 y siguientes.

todo ello, no es sorprendente el protagonismo cobrado por una amplia jurisprudencia constitucional, que ha ido perfilando el alcance y los límites de la remisión al legislador contenida en el propio artículo 13 CE, hasta el punto que sin la doctrina asentada en las STC 107/1984, 115/1987, 116/1993, 94/1993 242/94 o las recientes SSTC 236/2007 y siguientes quizás no sería posible entender hoy el régimen jurídico de los extranjeros en España.

Ese mismo contexto de partida explica también que, en el terreno del reparto competencial, el artículo 149.1.2.^a de la Constitución sólo se refiera, de manera genérica, a la inmigración como materia de exclusiva titularidad estatal, uniéndola estrechamente a cuestiones como la extranjería, el asilo y la nacionalidad, hoy de considerable heterogeneidad, y que tal vez demanden por ello una más adecuada diferenciación, al menos en lo que se refiere al plano del reparto competencial.

Añádase que, en virtud del principio dispositivo y la consiguiente configuración constitucional del acceso a la autonomía, y aun de la determinación de su contenido concreto, como un derecho de ejercicio facultativo por parte de nacionalidades y regiones, y de teórico alcance parcialmente variable, en el momento de redacción de la Norma Fundamental apenas se podría prever si las Comunidades Autónomas que se constituyeran (artículo 137, en relación con los artículos 148.1 y 2, y 149.1 y 3) asumirían o no las competencias que, en la actualidad, y tras su efectiva asunción estatutaria, inciden sobre importantes facetas de la inmigración, como son, de nuevo, la educación, la sanidad o los servicios sociales, por citar las quizás más significativas.

No obstante, a diferencia del art. 13 CE, el art. 149.1.2.^a CE no suscitó controversias de índole competencial que obligaran a un interpretación del mismo por el Tribunal Constitucional de modo que se fuera desbrozando su alcance y las relaciones con otros títulos competenciales. Probablemente porque durante esos años la inmigración aún no era ese fenómeno profundamente transformador de la sociedad española en que se ha convertido en los últimos tiempos, y porque las Comunidades Autónomas aún estaban desplegando sus propias instituciones y empezando a ejercitar sus competencias más relevantes.

Sin embargo, cuando la inmigración empezó a crecer a un ritmo mucho mayor se empezó a hacer evidente que su carácter transversal implicaba también a otras administraciones, como la municipal y la autonómica, que en este lapso de tiempo habían acumulado numerosas competencias y responsabilidades en la prestación de servicios a la ciudadanía. Por decirlo de otra manera, a principios del siglo XXI, las Comunidades Autónomas (y los Municipios) habían alcanzado un nivel de autonomía y asumido competencias que en el año 1978 resultaban bastante imprevisibles,⁸ al igual

⁸ Recuérdese que en virtud del principio dispositivo, el acceso a la autonomía era un derecho de ejercicio facultativo por parte de nacionalidades y regiones, que ni siquiera tenía que extenderse a todos los territorios y que teóricamente permitía alcanzar niveles competenciales de alcance variable, por lo que desde la perspectiva constituyente era relativamente imprevisible (artículo 137, en relación con los artículos

que lo había sido que recibiéramos una caudal de inmigrantes de semejante intensidad (unos cien mil residentes regulares en 1978, un millón en 2000).

Ante esta realidad, que situó a España rápidamente entre los Estados miembros de la Unión Europea con mayores tasas de inmigración, los actores normativos y las distintas Administraciones han reaccionado de manera relativamente pragmática, adaptándose al fenómeno para dar respuesta a las múltiples demandas y necesidades que han ido surgiendo. Desde la perspectiva estrictamente competencial, resultaba evidente que muchas de las facetas del fenómeno migratorio inciden sobre potestades y facultades públicas no sólo susceptibles de un ejercicio concurrente o, según los casos, compartido entre Estado y Comunidades Autónomas, sino incluso idóneas para su asunción por estas últimas. Y ello, no sólo en atención al principio, asimismo constitucional, de autonomía de nacionalidades y regiones, sino por estrictas razones de eficacia administrativa, dada la mayor proximidad al ciudadano de las Administraciones autonómicas sobre varios de los aspectos vinculados a la realidad de la inmigración, al corresponderles las competencias sobre servicios sociales esenciales, como los recién mencionados en materia educativa, sanitaria o de asistencia social.

Así pues, la realidad de la inmigración, unida a la consolidación del Estado autonómico y la generalizada asunción estatutaria de importantes competencias de alcance general, pero con específica incidencia sobre importantes facetas sociales y económicas del fenómeno migratorio, conforman un contexto social, e incluso normativo, determinante de una nueva visión del título competencial exclusivo estatal sobre inmigración.⁹ No carece de precedentes, por otra parte, este cambio de paradigma interpretativo de un título competencial exclusivo del Estado.

Un similar fenómeno aconteció, como es bien sabido, con la igualmente exclusiva competencia estatal sobre relaciones internacionales reconocida en el artículo 149.1.3.^a de la Constitución. Sobre todo, a partir del viraje que supuso la fundamental STC 165/1994 y la admisión en ella de una actividad exterior autonómica, si bien instrumental y conectada a competencias sectoriales expresas, limitada por el núcleo duro de las relaciones internacionales reservado al Estado, cifrado esencialmente en el *ius*

148.1 y 3, y 149.1 y 3) que todo el territorio se dividiera en Comunidades Autónomas y que éstas acabaran asumiendo estatutariamente competencias que, en la actualidad, inciden sobre importantes sectores de la actividad social, y destacadamente sobre numerosos aspectos relacionados con la gestión de la inmigración, como son, de nuevo, la educación, la sanidad o los servicios sociales, por citar los más significativos.

9 En términos sumamente gráficos, Javier García Roca (*op. cit.*, pp. 75 y ss.) emplea el calificativo de “Constitución suflé” para referirse, precisamente en materia de inmigración, al laconismo en la formulación constitucional del título competencial estatal exclusivo sobre inmigración, y en general, a la práctica anomia constitucional, frente al hipertrofiado desarrollo de esa genérica prescripción competencial de la Norma Fundamental en la legislación infraconstitucional, enfocando su atención, principalmente, en las detalladas disposiciones competenciales sobre inmigración de los nuevos Estatutos de Autonomía. Un calificativo que extiende Miguel Revenga Sánchez (“Las tareas de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración ...”, *cit.*, pp. 121 y siguientes) a la reforma operada por la Ley orgánica 2/2009, en la medida en que da entrada, con el reconocimiento expreso de relevantes funciones de las Comunidades Autónomas, a lo que denomina como “segunda descentralización” en materia migratoria.

contrahendi y el *ius legationis*, este último en su doble vertiente, activa y pasiva. Súmese a este caso lo sucedido, en similar línea interpretativa restrictiva de exclusivas competencias estatales, con las cláusulas subrogatorias estatutarias en relación con la llamada “Administración de la Administración de Justicia”.¹⁰

Así, como apuntábamos, el inicial contexto de partida determinó que las pocas previsiones constitucionales sobre la distribución competencial en materia inmigratoria no generasen pronunciamientos jurisprudenciales hasta la STC 31/2010. Una ausencia de guía interpretativa que, si bien hasta mediados de los noventa resultó prácticamente aporosa, no ha dejado de suscitar algunas dificultades con posterioridad, razón por la cual la referida resolución deviene tan importante para iluminar este ámbito competencial, dada la necesidad de criterios hermenéuticos claros que permitan coherencia la actividad de las distintas Administraciones y niveles territoriales que, por exigencias pragmáticas de la realidad de la inmigración, han tenido que ofrecer respuestas al fenómeno.

En todo caso, el apuntado cambio interpretativo, en clave restrictiva, en torno al alcance de la exclusividad competencial estatal en materia de inmigración, al calor del desarrollo del Estado autonómico y del auge del fenómeno migratorio, tuvo su primer paso con la adopción de la LO 4/2000 (y su posterior Reglamento de ejecución en 2004),¹¹ cuya inicial redacción estableció un órgano de coordinación permanente entre el Estado y las Comunidades Autónomas –el Consejo Superior de Política de Inmigración–. La norma operó una limitada desconcentración hacia Comunidades Autónomas y Entes Locales de determinadas gestiones sobre inmigración (informes de adecuación e vivienda con fines de reagrupación familiar, informes de arraigo social), e indirectamente dio un enorme protagonismo a los Municipios en el registro de los extranjeros afincados en su territorio, mediante la asignación de nuevas funciones de carácter migratorio al Padrón Municipal.

Un lustro después, se dio un nuevo paso en la ampliación de las facultades autonómicas en esta materia, incorporando nuevas y más detalladas atribuciones a las mismas en los Estatutos de Autonomía, si bien con fórmulas que, como ha reconocido la STC 31/2010, salvaguardaban la titularidad estatal de la competencia sobre inmigración. A continuación se analizará ese nuevo entorno normativo, progresivamente decantado al calor de las nuevas necesidades en inmigración, que viene de la mano de los seis Estatutos de Autonomía íntegramente reformados a partir de 2006, y de la posterior reforma de la LODYLE por la Ley orgánica 2/2009, de 11 de diciembre. Tal es el

¹⁰ Inciden también en esta idea de la paralela evolución restrictiva de los títulos competenciales estatales exclusivos sobre inmigración, relaciones internacionales y Administración de justicia, entre otros, García Roca, Javier, *op. cit.*, pp. 62 y 63, o Montilla Martos, José Antonio: “La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico”, en Montilla Martos, José Antonio, y Vidal Fueyo, María del Camino: *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 11 y 12.

¹¹ Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica (BOE n.º. 6, de 7 de enero de 2005).

contexto en el que se desenvuelve la STC 31/2010, resolución relevante, con independencia de otras consideraciones (como la relativa tardanza en su adopción), por ser la primera que se enfrenta, en calidad de verdadero *leading case*, a la cuestión del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de inmigración.

2. LA RECIENTE ACOGIDA ESTATUTARIA EXPRESA DE LA INMIGRACIÓN COMO MATERIA COMPETENCIAL

Habida cuenta de la inicial interpretación expansiva del título competencial estatal exclusivo *ex* artículo 149.1.2.^a de la Constitución, los primeros Estatutos de Autonomía apenas mencionaban la materia inmigración, o se limitaban a reconocer la competencia exclusiva del Estado. Con la excepción del Estatuto de Canarias, las referencias a cuestiones relacionadas con la inmigración se ceñían al reconocimiento de las competencias estatales. Es el caso del art. 17.1 EAPV, y lo fue, también, de los arts. 11.2 *in fine* y 13.4 del EACat de 1979, preceptos todos ellos relacionados con la creación de una policía autonómica, donde la mención cumple la función de reservar al Estado, y en particular a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad estatales, las competencias sobre extranjería y migraciones.

Por las razones antes apuntadas (cambio de visión del tema ante la extensión del fenómeno inmigratorio y el desarrollo del Estado autonómico), y dentro de la tendencia a una mayor densidad normativa en general de las reformas estatutarias emprendidas a partir de 2006 (el G-6, por las seis Comunidades Autónomas que aprobaron la reforma de sus Estatutos), los nuevos Estatutos incluyen referencias a la inmigración, aunque de desigual extensión y alcance, generando un panorama de cierta asimetría, en específica manifestación del principio dispositivo.¹² Los Estatutos con previsiones más desarrolladas al respecto son, indudablemente el catalán y el algo menos prolijo texto estatutario andaluz. En el extremo contrario se sitúa, en cambio, el Estatuto valenciano, con una única referencia a la inmigración sin dimensión directamente competencial, sino desde la perspectiva de las relaciones de colaboración con el Estado.

Con la única salvedad, precisamente, de la norma estatutaria valenciana, los Estatutos íntegramente reformados a partir de 2006 incluyen como materia competencial autonómica la integración de los inmigrantes. No obstante, lo hacen con diferencias en la categorización funcional del respectivo título. Así, en el caso catalán, los contenidos definidos en el primer apartado de su artículo 138 se asumen en régimen de exclusividad (primera acogida e integración de la población migrante, y promoción del regreso e integración de personas regresadas), mientras que se conceptúan como competencia de ejecución los incluidos en el apartado segundo del precepto (autorización de trabajo).

¹² En este sentido, García Roca, Javier: "Inmigración, integración social de los extranjeros y concurrencia de competencias territoriales", *cit.*, p. 68.

El Estatuto aragonés, por su parte, asume como competencias compartidas la integración de inmigrantes y la colaboración con el Estado mediante los procedimientos que se establezcan en las políticas de inmigración, incluyendo, particularmente, la participación preceptiva previa en la determinación, en su caso, del contingente de trabajadores extranjeros (artículo 75, apartado 6.º). En los Estatutos balear (artículo 30, apartado 50, aunque, conforme al encabezamiento del precepto, sin perjuicio del artículo 149.1 de la Constitución) y castellano-leonés (apartado 12.º del artículo 70), en cambio, la integración de los inmigrantes se configura como competencia exclusiva. Asimismo, la inmigración en general se define como materia de competencia ejecutiva, con leves matices diferenciales, en los Estatutos balear y castellano-leonés (respectivamente, artículos 32.18.ª y 78.12.º), o de competencia compartida en el aragonés (artículo 75.6.º).

Parcialmente diferente es la metodología seguida en el artículo 62 del Estatuto andaluz. En relación con las políticas de integración y participación de los inmigrantes, se limita a señalar en su apartado 1.a) que “corresponden a la Comunidad Autónoma en el marco de sus competencias”, sin conceptualizar la intensidad funcional con la que el título es asumido. Le niega el precepto, incluso, la condición de competencia específica, al enmarcarla, genéricamente, dentro de las competencias de la Comunidad Autónoma, lo que confiere a estas políticas autonómicas de integración y participación de los inmigrantes la condición de específico perfil de las restantes competencias reconocidas en los demás preceptos del propio Estatuto que, por su contenido material, incidan sobre los aspectos relacionados con la integración de la inmigración.

La autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación se desarrolle en Andalucía sí se conceptúa expresamente como competencia ejecutiva en la letra b) del apartado 1 del mismo artículo 62 del Estatuto andaluz. En cambio, tampoco se caracteriza funcionalmente la competencia de participación que el apartado segundo del precepto confiere a la Comunidad Autónoma en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Andalucía, particularmente, y con carácter previo y preceptivo, en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros, todo ello mediante los mecanismos de relación con el Estado previstos en el Título IX de la propia norma estatutaria andaluza.

Así pues, los nuevos Estatutos de Autonomía, con excepción de la reforma valenciana, dotan de un fundamento estatutario explícito a las competencias autonómicas relacionadas con la inmigración, que en todos los casos se proyectan de manera expresa sobre las políticas de integración, aun con las diferencias en la intensidad o contenido funcional de los respectivos títulos que acaban de indicarse. Junto a este núcleo funcional común, los Estatutos catalán y andaluz, además, reconocen con carácter exclusivo las importantes facultades de autorización de trabajo a los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en el territorio de la respectiva Comunidad.

Incluyen tales facultades, en ambas normas estatutarias, la tramitación y resolución de la propia autorización, así como de los recursos administrativos que, en su

caso, se formulen, así como potestades de inspección y sanción.¹³ No obstante, y con prácticamente idéntica formulación en una y otra, el ejercicio autonómico de dichas potestades queda expresamente subordinado a la necesaria coordinación con la competencia del Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros.¹⁴

Asimismo, los dos Estatutos contemplan (artículos 62.2 de la norma andaluza y 138.3 de la catalana), en formulación coincidente, la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para la respectiva Comunidad Autónoma, en particular la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos de relación con el Estado previstos en los correspondientes Títulos estatutarios sobre las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma (respectivamente, Títulos IX y V).¹⁵

En cambio, sólo el Estatuto catalán reconoce adicionales competencias a la Comunidad Autónoma, asimismo conceptuadas de exclusivas. De una parte, en materia de primera acogida de las personas inmigradas, incluyendo las actuaciones socio-sanitarias y de orientación.¹⁶ Y de otra, en relación con la promoción e integración de las personas regresadas y con la ayuda a las mismas, mediante el impulso de las políticas y medidas orientadas a facilitar su regreso a Cataluña.¹⁷

No obstante la previsión de estas específicas facultades en los Estatutos andaluz y catalán, que implican la definición de submaterias, lo que aparentemente haría de ellos las normas estatutarias que más amplias e incisivas facultades confieren a la correspondiente Comunidad Autónoma, varios de los restantes Estatutos “de segunda generación” establecen, si bien con algunas variantes en su formulación concreta, una genérica cláusula de atribución a la respectiva Comunidad, de facultades, en general, en materia de inmigración. Así se hace en los apartados 6.º del artículo 75 del Estatuto aragonés, 18.º del artículo 32 del Estatuto balear, 12.º del artículo 70 del Estatuto castellano-leonés y, sin carácter competencial, sino como orientación de las rela-

13 Respectivamente, artículos 62.1.b) y 138.2, letras a) y b).

14 A pesar del reconocimiento de estas facultades autonómicas en ambos Estatutos, sólo se ha producido, hasta la fecha, el correspondiente traspaso en el caso de la Comunidad catalana, mediante el Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de inmigración: autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña (BOE n.º 229, de 22/9/2009). Asimismo, hay que mencionar el Real Decreto 206/2010, de 26 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de Función Pública Inspector de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE n.º 52, de 1/3/2010), en el que se incluye dentro del ámbito de dicha función la materia de “empleo y migraciones”, que comprende los siguientes contenidos: colocación, empleo, inmigración y trabajo de extranjeros, formación profesional ocupacional y continua, empresas de trabajo temporal, agencias de colocación y planes de servicios integrados para el empleo.

15 Como ya se ha adelantado, también el artículo 75.6.ª *in fine* del Estatuto aragonés configura, como competencia compartida, esa misma participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros, aunque sin remisión a mecanismos estatutarios de relación institucional.

16 Artículo 138.1.a).

17 Artículo 138.1.e).

ciones de colaboración de la Comunidad Autónoma con el Estado, en el apartado 5.º del artículo 75 del Estatuto valenciano.

Estas cláusulas estatutarias genéricamente alusivas a la inmigración como materia competencial, dependiente del contenido de la legislación estatal y de que prevea ésta la intervención autonómica en procedimientos administrativos de gestión de la inmigración, pueden llegar a significar o legitimar el ejercicio de facultades similares a las específicamente previstas en los Estatutos catalán y andaluz en relación con las autorizaciones de trabajo. Pero también, dada la amplitud de tales cláusulas estatutarias, podrían otorgar cobertura a otras facultades establecidas o que pudieran establecerse en la legislación estatal y no recogidas en los Estatutos catalán y andaluz, los cuales realizan una definición exhaustiva y agotadora, y por ello funcionalmente cerrada, del título competencial autonómico sobre inmigración.

Por otro lado, tampoco pueden dejar de mencionarse aquí otras nuevas previsiones estatutarias de índole no competencial, pero con incidencia, asimismo, sobre la cuestión inmigratoria. En su mayor parte, se hallan emplazadas dentro de los Títulos estatutarios relativos a los derechos (con el valor que les ha atribuido el Tribunal Constitucional, tanto en su Sentencia 247/2007 sobre el Estatuto valenciano, como muy especialmente en más reciente Sentencia 31/2010, sobre el Estatuto catalán, respecto a la cual se volverá más adelante).

No todos los Estatutos “de última generación” contienen tales previsiones: sólo el andaluz, el balear, el catalán y el valenciano, y lo hacen con desigual extensión y grado de detalle, siendo una vez más el primero y el último los de mayor densidad normativa al respecto. Así, en el Estatuto de Andalucía, la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes aparece en el artículo 10.3.17.º, emplazado dentro del Título Preliminar, como objetivo básico de la Comunidad Autónoma, y reaparece con idéntica redacción, ya dentro del Título I, relativo a derechos sociales, deberes y políticas públicas, como principio rector en el artículo 37.1.9.º.

Por su parte, el Estatuto catalán, acaso el que presente, de nuevo, una mayor densidad normativa en la materia, dedica a la inmigración, además de los preceptos de dimensión competencial anteriormente analizados, los artículos 42.6 y 82.2.m). El primero, al igual que en el caso andaluz, se ubica en el Título estatutario (Título I, en concreto) sobre derechos, y, bajo la rúbrica de “la cohesión y bienestar sociales”, responsabiliza, a los poderes públicos a los que el Estatuto va dirigido, de establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas, y de promover las políticas que garanticen el reconocimiento y la efectividad de los derechos y deberes de las personas inmigradas, la igualdad de oportunidades, las prestaciones y las ayudas que permitan su plena acomodación social y económica y la participación en los asuntos públicos. La segunda perspectiva, sin parangón en el resto de textos estatutarios homólogos, desde la cual enfoca la inmigración el Estatuto catalán, viene referida a la dimensión de garantía de las competencias locales, incluyendo entre ellas, *in fine*, el mencionado artículo 82.2.m) el fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes.

El Estatuto balear, mucho más escuetamente, dedica su artículo 16.3 *in fine*, bajo la rúbrica de “derechos sociales” y dentro del Título II, sobre los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Illes Balears, a señalar como uno de los ámbitos primordiales de actuación de las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma, los derechos y la atención social de los inmigrantes con residencia permanente en ella. De manera similar, el artículo 10.3 del Estatuto valenciano, también dentro del Título referente a los derechos (el Título II), señala entre otros campos de atención primordial de la Generalitat los derechos y atención social de los inmigrantes con residencia en la Comunidad Autónoma, mientras que el artículo 59, formando parte del Título V, dedicado a las relaciones institucionales con el Estado y otras Comunidades Autónomas, prescribe que la Generalitat colaborará con el Gobierno de España en lo referente a políticas de inmigración.

Significativo ejemplo de la tendencia evolutiva hacia una mayor intervención territorialmente descentralizada en materia inmigratoria lo ofrece, en particular, la materia relativa a la integración de inmigrantes. Dicha cuestión ha pasado de constituir un conjunto de intervenciones basadas en títulos competenciales distintos, realizadas en la práctica por Municipios y, en menor medida, CCAA, a transformarse progresivamente en una auténtica submateria competencial, si bien su adscripción a un título genérico concreto, al menos hasta la STC 31/2010 (y aun después de ella, como podrá comprobarse) dista de estar completamente clara. No obstante esta última circunstancia (la indefinición relativa de la adscripción competencial de la integración de los inmigrantes), la oficialización de esta transformación se produce en las últimas reformas estatutarias, al asumirse dicha materia por la respectiva Comunidad Autónoma como título competencial propio, según acaba de apreciarse.

En realidad, muchas CCAA habían seguido en la práctica tal visión, mediante sus respectivos Planes de Integración, Convivencia o Ciudadanía.¹⁸ Ello, a pesar de que cabe plantearse con toda lógica si tal competencia de integración corresponde en exclusiva a las CCAA, o se trata más bien de una competencia en la que el Estado puede también intervenir, para definir las condiciones básicas de la integración (véase el art. 2 ter de la Ley orgánica 2/2009), planificar mínimamente los programas dirigidos a asegurarla, como ha hecho en el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración 2007-2010*, o reforzar y financiar actuaciones en este ámbito, por ejemplo, a través del *Fondo de Integración Social de la Inmigración*.¹⁹

La competencia sobre integración de la persona inmigrante representa de alguna manera un ejemplo de concurrencia de dos títulos distintos: el estatal exclusivo, en el que el poder central debe tener importantes funciones sobre la integración de la inmigración, porque se trata, obviamente, de integrar a quien específicamente tiene la condición de inmigrante, y porque parece claro que dicha integración debe constituir

¹⁸ Véase, al respecto, Aja, Eliseo, Montilla Martos, José Antonio, ROIG, Eduard (coords.); *Las Comunidades Autónomas y la Inmigración*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2006.

¹⁹ Resolución de 19 de febrero de 2008 (BOE de 29-II-2008).

uno de los ejes de la política general de inmigración, cuya definición ha de efectuar, o al menos liderar, el Estado al amparo del artículo 149.1.2.^a de la Constitución.

A la consideración como competencia concurrente (o quizás, más bien, como una situación de confluencia o concurrencia de títulos competenciales distintos, estatales y autonómicos) contribuirían las salvaguardias en los Estatutos citados anteriormente, los cuales reconocen que la competencia sobre integración –incluso legislativa, en el art. 138 EAC– debe entenderse en el marco de la normativa estatal. En la práctica, también Comunidades que no han reformado sus Estatutos, como la de Madrid, han asumido tal perspectiva al aprobar sus sucesivos Planes de Integración.²⁰

Parece, pues, evidente que, al margen de la distinta dimensión con que en cada Estatuto de Autonomía se han asumido competencias sobre inmigración, un rasgo común ha sido la búsqueda de un fundamento estatutario más sólido a las intervenciones autonómicas en la materia. El papel de los mecanismos institucionales de relación entre Estado y Comunidades Autónomas, tanto multilaterales como bilaterales es, en este sentido, de la mayor importancia, pero sin olvidar que el elemento de coordinación derivaría, como límite extrínseco al ejercicio de estas aquí colindantes competencias autonómicas, de la propia competencia (exclusiva) estatal en materia de inmigración.

Sin embargo, el rechazo a la posibilidad de que por vía estatutaria se abriera la intervención autonómica a determinados ámbitos relacionados con la inmigración, bien en una interpretación más restrictiva del título “inmigración y extranjería” del art. 149.1.2 CE, bien mediante el ejercicio de competencias autonómicas conexas, condujo al Grupo Parlamentario Popular a impugnar los preceptos del nuevo Estatuto catalán relacionados con la inmigración, dentro del recurso de inconstitucionalidad que dicho Grupo interpuso contra numerosos artículos de la referida norma estatutaria.

La relevante jurisprudencia establecida al respecto en la STC 31/2010 será objeto de atención más adelante, una vez que, a fin de situar el contexto jurídico en que la misma se inserta, se analicen, seguidamente, las importantes reformas introducidas en la legislación estatal de extranjería por la Ley orgánica 2/2009 en lo tocante a la intervención de las Comunidades Autónomas sobre destacables aspectos relacionados con la inmigración.

3. EL NUEVO PARADIGMA COMPETENCIAL EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL DE EXTRANJERÍA: LA CRUCIAL INCIDENCIA DE LA LEY ORGÁNICA 2/2009

Como apuntábamos inicialmente, no fue hasta la reforma de los Estatutos de Autonomía (G-6) y la posterior Ley orgánica 2/2009, cuando se superó el tradicional

²⁰ Véase por todos el *Plan de Integración 2009-2012* de la Comunidad Autónoma de Madrid, precedido por el *Plan de Integración 2006-2008*, ambos disponibles en <http://www.madrid.org/> (>Consejería de Inmigración y Cooperación > Planes y Actuaciones > Área de descarga).

entendimiento monolítico en torno la competencia exclusiva reconocida al Estado en materia de inmigración por el artículo 149.1.2.^a de la Constitución. Ello no significa que con las reformas de las leyes y reglamentos de extranjería previas a la Ley orgánica 2/2009 no se hubiera ido evolucionando hacia un entendimiento más flexible del título competencial estatal, destacadamente con la Ley orgánica 4/2000, en los términos previamente expuestos. Sin embargo, las reformas estatutarias del G-6 y la visión que éstas planteaban sobre el papel de sus CCAA en materia de inmigración reflejado en la Ley orgánica 2/2009 han dado mayor profundidad e intensidad al papel de las Comunidades Autónomas en este ámbito.²¹

Lo han hecho, primeramente, con la previsión de procedimientos participados entre éstas y el Estado en autorizaciones clave para la gestión administrativa de la inmigración, cual es el permiso inicial de trabajo, a conceder, por las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, de manera simultánea a la de residencia, cuya expedición, como en seguida cabrá apreciar, corresponde al Estado. Y también, y con toda la relevancia que ello supone, incluso simbólica, mediante la institucionalización de la nueva Conferencia Sectorial de Inmigración, testimoniando en el plano organizativo el reconocimiento y la asunción de nuevas e importantes funciones en los diversos procedimientos relevantes de extranjería por parte de las Comunidades Autónomas.

A pesar de que el Estado sigue siendo el titular exclusivo de estas competencias *ex* artículo 149.1.2.^a de la Constitución, el cambio de enfoque a que responde la reforma operada con la Ley orgánica 2/2009 ha supuesto un reconocimiento normativo expreso del nuevo espacio que las Comunidades Autónomas pueden ocupar en la materia. No sólo por su proximidad al ciudadano. También porque, al mismo tiempo, son titulares de competencias necesarias o instrumentales para el ejercicio de los títulos estatales sobre extranjería e inmigración, o simplemente colindantes, incluso “secantes” (aunque no coextensas) con ellos. En esta línea, la nueva redacción dada a la LODYLE por la Ley orgánica 2/2009 asigna a las Comunidades Autónomas algunas nuevas y relevantes funciones relacionadas con la gestión del régimen de extranjería.

Tales cometidos pueden clasificarse en cinco grupos: autorizaciones iniciales de trabajo, informes de arraigo social del inmigrante, medidas de apoyo a la integración social, facultades en relación con los menores extranjeros no acompañados, y las funciones de propuesta y consulta en la toma de decisiones con incidencia en la política inmigratoria, en el marco de procedimientos de la Administración General del Estado. A estos cinco grupos funcionales, hay que añadir, como sexto foco de análisis, las previsiones sobre la institucionalización de foros y mecanismos de relación entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de inmigración.

21 Para Miguel Revenga Sánchez, “Las tareas de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración, en particular a la luz de la Ley orgánica 2/2009, de reforma de la Ley orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social”, *cit.*, p. 116, el reparto de responsabilidades entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de inmigración (y de su integración) es uno de los ámbitos más profundamente afectados por la reforma de la LODYLE materializada por la Ley orgánica 2/2009.

Comenzará la exposición con la definición del papel que la propia Ley reserva al Estado, en el art. 2 bis, para enmarcar adecuadamente el posterior análisis de los nuevos cometidos autonómicos que la Ley contempla en materia inmigratoria.

3.1. El papel del Estado en la política inmigratoria (artículo 2 bis de la LODYLE)

El artículo 2 bis de la LODYLE, introducido por la Ley orgánica 2/2009, trata de efectuar una definición de la política inmigratoria, su base competencial, y los principios de relación entre todas las Administraciones públicas, otorgando al tiempo la dirección de dicha política al Gobierno mediante expresa invocación del artículo 149.1.2.ª de la Constitución al efecto, y al tiempo reconociendo mediante la cláusula “sin perjuicio” las competencias sectoriales de Comunidades Autónomas y entes locales con incidencia sobre el fenómeno inmigratorio.

Al margen de la mención exclusiva al Gobierno, que, si bien puede justificarse en que la política inmigratoria es una de las facetas de la dirección de la política interior (y aun exterior) atribuida a dicho órgano en el artículo 97 de la Constitución, olvida a las Cortes Generales, importantes actores en la materia en virtud de otros preceptos constitucionales de aplicación (artículos 13.1 y 81, por citar los quizás más relevantes), la disposición tiene el relativo valor que es propio de las prescripciones interpretativas del orden competencial resultante del bloque de la constitucionalidad.

Obviando el escaso valor aclaratorio de la fórmula “sin perjuicio” como regla definitoria del alcance de las competencias autonómicas y locales (circunstancia que, por otro lado, incumbe a otros elementos normativos, los integrantes del bloque de la constitucionalidad: esencialmente, por este orden, Constitución y Estatutos), o incluso de las fórmulas de articulación de dichas competencias con el Estado (papel que corresponde a otras previsiones de la LODYLE, con respeto, de nuevo, al bloque de la constitucionalidad, y en su caso, a la interpretación jurisprudencial de éste), dicha fórmula alcanza a reconocer, con eficacia meramente declarativa, que efectivamente junto a las atribuciones del Estado, confluyen sobre el fenómeno inmigratorio las sectoriales de Comunidades Autónomas y entes locales.

Circunstancia que, por otra parte, ya se había puesto de manifiesto de manera pragmática con la efectiva intervención de ambos niveles competenciales en relación con la población inmigrante, y que, por otro lado, se ha visto confirmada por la propia LODYLE “en versión Ley orgánica 2/2009”, primero, y la STC 31/2010 (como se verá más adelante), después. Ciertamente, el precepto no podía ir mucho más allá de identificar la base competencial genérica de las actuaciones estatales en inmigración, y su necesario respeto de los títulos competenciales concurrentes de otros niveles estatales, cuando se den las condiciones para ello.

Hacer expresa mención de todos esos títulos, constitucionales, pero también estatutarios, y asimismo posiblemente los derivados de la legislación de régimen lo-

cal seguramente era una tarea innecesariamente compleja. Ciertamente, el título de referencia para la distribución competencial sobre inmigración es el art. 149.1.2 CE. Pero, como la propia Disposición Final 2.ª LODYLE demuestra, la base competencial de la política migratoria no es únicamente el art. 149.1.2.ª CE, aunque este precepto sea su sustento principal. Según ocurre en muchos otros ámbitos, intervienen aquí también otros títulos competenciales del Estado: así por ejemplo, el relativo al régimen común de derechos (art. 149.1.1 CE), o el referente a inscripciones y funcionamiento del Registro Civil (art. 149.1.8 CE), que sirve de sustento para la reforma de la Disposición Adicional 5.ª, según declara la Disposición Final 1ª LODYLE, o el título sobre legislación laboral (art. 149.1.7 CE), etc.

Es justamente el conjunto de estos títulos competenciales, de los cuales uno solo de ellos está mencionado *nominatim* en el artículo 2 bis de la LODYLE (el cual, por tanto, debe leerse conjuntamente con otros preceptos del mismo texto legal, como, en enumeración ejemplificativa, las Disposiciones Adicionales 1.ª, 2.ª y 5.ª, y todos ellos, a su vez, a la luz del bloque de la constitucionalidad) el que permite sostener la posición de referencia del Estado en materia de inmigración.

3.2. Las nuevas facultades ejecutivas autonómicas relacionadas con la autorización inicial de trabajo de extranjeros

El primer conjunto funcional autonómico a destacar tras la reforma operada por la Ley orgánica 2/2009 viene dado por las relevantes facultades de examen de solicitudes y concesión de autorizaciones iniciales de trabajo, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena (respectivamente, artículos 36 y 37 de la LODYLE). Importante matiz añade, no obstante, el segundo apartado del artículo 68 de la propia norma.

En efecto, y a su tenor, las competencia ejecutiva autonómica sobre concesión de la autorización inicial de trabajo debe desarrollarse 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. Si bien, tal coordinación –se dice también– habrá de preservar la capacidad de autoorganización de cada Comunidad Autónoma, así como su propio sistema de descentralización territorial.

Igualmente debe considerarse la previsión del tercer apartado de la Disposición Adicional 1.ª de la LODYLE, pues al prescribir que las solicitudes de modificación de la limitación territorial o de ocupación de las iniciales autorizaciones de residencia y trabajo se resolverán y notificarán por la Administración autonómica o estatal competente, presupone que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia pueden conocer no sólo de la autorización inicial, sino también de la modificación de

la limitación territorial o la ocupación (obviamente, cuando una u otra, como máximo, vengan referidas al territorio de una Comunidad Autónoma, pues en caso contrario, la competencia necesariamente corresponderá al Estado).

Asimismo, y en calidad de facultad autonómica instrumental con respecto a la principal concerniente a la concesión de la autorización inicial de trabajo, el párrafo segundo del primer apartado de la Disposición Adicional 5.^a de la LODYLE, prevé que la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Estadística, este último en lo relativo al Padrón Municipal de Habitantes, facilitarán a las Comunidades Autónomas la información necesaria para ejercer sus competencias sobre autorizaciones iniciales de trabajo sin que sea preciso el consentimiento de los interesados.

Y en similar línea, el segundo párrafo del apartado cuarto de la misma Disposición Adicional prevé la existencia de una aplicación informática común que dé acceso a las Comunidades con competencia para autorización de trabajo a la información necesaria para ejercerla, incluyendo la relativa a la concesión y extinción de autorizaciones de reagrupación familiar concedidas en su territorio, y de las altas en la Seguridad Social de las autorizaciones iniciales de trabajo que hayan otorgado.

La facultad ejecutiva autonómica para la concesión de la autorización inicial de trabajo viene acompañada, de otra parte, por la asimismo instrumental competencia tributaria relativa al devengo y exacción de la tasa por autorizaciones administrativas y por tramitación de las solicitudes de visado. Tal se desprende, en concreto, de los artículos 45.1 y 49.1 de la LODYLE, en su redacción modificada por la Ley orgánica 2/2009.

Continuando en el terreno de las competencias ejecutivas, también han de significarse las nuevas facultades de autorización por las Comunidades Autónomas, cuando corresponda, de entidades dedicadas a la investigación, públicas o privadas, como organismos de investigación, para acoger investigadores extranjeros, en los términos del artículo 38 bis, apartado 2, de la LODYLE. E igualmente, la participación autonómica en el procedimiento de concesión de la autorización inicial de residencia y trabajo mediante tramitación colectiva de los contratos en origen.

En este último caso, si bien el mecanismo se basa en el principio de gestión simultánea de una pluralidad de autorizaciones, se prescribe en el artículo 39.1 de la LODYLE la actuación coordinada con las Comunidades Autónomas con competencia para la concesión de la autorización inicial de trabajo, lo que implica una intervención autonómica que la propia Ley, sin embargo, no precisa más. Y como aneja o derivada competencia, la Disposición Adicional 9.^a de la LODYLE faculta a estas Comunidades Autónomas para establecer servicios que faciliten la tramitación de los correspondientes visados, en el marco de las contrataciones en origen, ante los Consulados españoles, y para la promoción de programas de acogida para los trabajadores extranjeros y sus familias.

Significativamente, y de conformidad con el artículo 55.2 de la LODYLE, las Comunidades Autónomas con competencia para el otorgamiento de las autorizaciones iniciales de trabajo cuentan asimismo con competencia sancionadora. Concretamente, cuando se trate de las sanciones leves previstas en el artículo 52. c), d) y e) de la propia Ley,²² las graves tipificadas en los artículos 53.1.b) y 53.2.a),²³ o las muy graves establecidas en el artículo 54.1.d) y f).²⁴

3.3. Los nuevos informes autonómicos de arraigo social del inmigrante

Otro conjunto funcional lo integran todos aquellos supuestos en que la nueva legislación estatal de extranjería, a resultas de las reformas introducidas merced a la Ley orgánica 2/2009, prevé la emisión de informes de las Comunidades Autónomas sobre extremos relativos a la situación del inmigrante, en el marco de procedimientos correspondientes al régimen de extranjería cuya resolución incumbe a la Administración estatal.

Así sucede con los informes de escolarización obligatoria de menores a cargo de extranjeros residentes que soliciten la renovación de autorizaciones temporales de residencia o la concesión de la residencia de larga duración (artículo 9.4 de la LODYLE), los informes autonómicos (o, en su caso, de los Ayuntamientos) acerca de la adecuación de la vivienda cuando se ejerza el derecho de reagrupación familiar (artículo 18.2 de la LODYLE), o los relativos al esfuerzo de integración mediante realización de las acciones formativas contempladas en el artículo 2 ter de la propia Ley orgánica, cuando se solicite la renovación de la autorización de residencia temporal (artículo 31.7 de la LODYLE).

También han de traerse a colación, en este terreno, los informes autonómicos (o, en su caso, de los Ayuntamientos) de integración con carácter previo a la concesión de autorizaciones de residencia por arraigo (artículo 68.3 de la LODYLE). Y se prevén, asimismo, informes de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de seguridad pública mediante la creación de policías propias en torno a la

22 Respectivamente, estar trabajando por cuenta propia sin autorización administrativa cuando se cuente con autorización de residencia temporal, trabajar en ocupación, sector o ámbito geográfico no previstos en la autorización de residencia y trabajo, o la contratación de trabajadores cuya autorización no les habilite para trabajar en la ocupación o ámbito geográfico correspondientes.

23 Respectivamente, estar trabajando sin autorización de trabajo o autorización administrativa previa para trabajar y no contar con autorización de residencia válida, y no dar de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social al trabajador extranjero cuya autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena hubiera solicitado, o bien no registrar el contrato de trabajo en las condiciones que sirvieron de base a la solicitud cuando el empresario tenga constancia de que el trabajador se halla legalmente en España habilitado para el comienzo de la relación laboral.

24 Respectivamente, contratar trabajadores extranjeros sin haber obtenido con carácter previo la correspondiente autorización de residencia y trabajo, o simular relación laboral con extranjero, con ánimo de lucro o para obtener indebidamente derechos reconocidos en la LODYLE. En ambas infracciones, cuando el hecho no constituya delito.

afectación al orden público, en los procedimientos de autorización o renovación de residencia para los que se establezca la necesidad de informe gubernativo en el caso de extranjeros que se encuentren en España (artículo 68.4 de la LODYLE).

Por último, la nueva redacción dada al artículo 63 de la Ley del Registro Civil por la Disposición Adicional 5.^a de la Ley orgánica 2/2009 permite a los extranjeros interesados aportar informes de las Comunidades Autónomas sobre buena conducta cívica y suficiente grado de integración en los procedimientos de concesión de la nacionalidad por residencia.

3.4. Las medidas de apoyo a la integración social

Con respecto a la regulación de la integración contenida en el nuevo art. 2 ter de la LODYLE, deben realizarse una serie de precisiones. En virtud del art. 2 bis de la propia norma, la integración social de los extranjeros es un principio vertebrador de la política de inmigración, en consonancia con la propia denominación de la Ley orgánica en su conjunto. Y esta política tiene como protagonistas a todos los poderes públicos, en el marco de sus respectivas competencias, de modo que las específicas previsiones con respecto a la integración de los inmigrantes contenidas en el art. 2 ter de la LODYLE no son una excepción.

El apartado segundo del precepto establece las directrices que han de observar todas las Administraciones públicas (lo cual, señaladamente, alcanza a las autonómicas y locales), como expresión del objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora: promoción de la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes. Y si bien cabe ver en estas previsiones un condicionamiento al ejercicio de las competencias sectoriales de Comunidades Autónomas y entes locales con incidencia en la consecución del objetivo de integración, algo que probablemente pueda hacer el Estado en ejercicio de su exclusiva competencia sobre inmigración, y como consecuencia, sobre dirección de la política migratoria, el precepto matiza que tal se hará en los términos previstos en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las demás leyes.

Esto es, con salvaguarda de los respectivos títulos competenciales de los distintos niveles territoriales, lo que, entre otras cosas, significa que la puesta en práctica de las medidas para la consecución de esos objetivos, y posiblemente en gran medida también, el sentido de tales medidas, queda a la decisión de cada nivel territorial, en ejercicio autónomo de sus propias competencias. Probablemente por esta razón, y para introducir las necesarias dosis de coherencia en el recíproco ejercicio de los títulos competenciales propios de los distintos niveles territoriales implicados, el propio precepto hace expresas invocaciones, a la colaboración y coordinación entre ellos: un tanto imprecisas en el apartado 3 (cooperación entre Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos en el marco de un plan estratégico plurianual de inmigración, tomando el uno y las otras como referencia sus respectivos instrumentos planificado-

res propios), y algo más concretas en el apartado 4 (acciones bienales pactadas entre Estado y Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Inmigración, con arreglo al referido plan estratégico).

Si bien no parece especialmente dudoso que el fundamento competencial estatal para la formulación del artículo 2 ter de la LODYLE es el artículo 149.1.2.ª de la Constitución (como, por otra parte parece desprenderse de la STC 31/2010, según podrá apreciarse más adelante), cabe plantearse si el Estado puede establecer en el referido precepto legal, y al amparo del precepto constitucional mencionado, directrices generales sobre integración de los extranjeros inmigrantes, cuando las pertinentes actuaciones se refieran a aspectos reservados a la competencia, incluso exclusiva, de las Comunidades Autónomas (servicios sociales, entre las últimas, o sanidad, entre las no exclusivas).

Con independencia de la sintonía teleológica e incluso de formulación entre este precepto legal y los varios de los Estatutos de última generación que se refieren al fenómeno inmigratorio, no deja de ser cierto, en este sentido, que el artículo 2 ter de la LODYLE acarrea un peso obligacional escaso para las CCAA (“medidas específicas para favorecer”, “procurarán”). Y, además, algunos de los ámbitos sobre los que se proyectan las medidas específicas son de regulación estatal (escolarización de menores, acceso a la ocupación).

Pero el precepto, de otra parte, establece una definición muy amplia de integración. Es cierto que definir la integración es bastante difícil, aunque exista una cierta coincidencia en entenderla en consonancia con las directrices comunitarias que, en calidad de *soft law* ordenan esta cuestión (Resolution of 19 November 2004 on Common Basic Principles for Inmigrant Integration in the European Union), configurándola como un proceso bidireccional y prolongado en el tiempo, de aproximación entre la sociedad de acogida y los inmigrantes.

Aunque en realidad sean difícilmente objetables a nivel sustantivo los dos únicos componentes básicos de la integración que menciona el art. 2 bis (respeto por la identidad cultural dentro de la observancia de la Constitución y las leyes), el problema es si, en ejercicio de tal competencia exclusiva, el Estado puede efectuar esta definición, y especialmente las “medidas específicas” que a continuación exige que los poderes públicos promuevan, de nuevo en consonancia con las disposiciones de la Unión Europea sobre esta cuestión (Apartado 1 del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, adoptado a finales de 2008), consistentes en acciones formativas, especialmente en materia de lenguas y de conocimiento y respecto de los derechos humanos y de los valores constitucionales, y que no parecen tener carácter obligatorio (“favorecer el aprendizaje”, “procurarán”).

La LODYLE elude perfilar a qué Administraciones corresponde la promoción del aprendizaje de cada una de las lenguas cooficiales, al encargar esta tarea a las Administraciones públicas en general, si bien el resultado deberá ser la promoción de las

dos lenguas (“castellano y demás lenguas cooficiales”). Se traslada así este posible punto de fricción a la fase ulterior de implementación de la norma, en el que los espacios y mecanismos de relación, colaboración y coordinación previstos en los apartados 3 y 4 del artículo 2 ter de la LODYLE, así como la efectiva praxis que en ellos se genere, resultarán de la mayor importancia, para lo cual los principios de lealtad institucional y cooperación, por todas las partes, se verán llamados a jugar un destacado papel.

Las previsiones relativas al aprendizaje de la lengua, al favorecimiento del acceso al trabajo y, todavía más claramente, las referentes a las “acciones formativas” sobre valores constitucionales y derechos humanos, introducen veladamente (“favorecerán”, “procurarán”) una obligación de prestación para las Administraciones con competencias en estos ámbitos, fundamentalmente las CCAA (formación laboral, educación de menores, formación lingüística, orientación de adultos en el marco de los cursos de acogida), que en el caso de los cursos sobre valores y derechos tienen unos contenidos relativamente concretos.

En este sentido, debe tenerse presente la mención, en el apartado cuarto del artículo 2 ter de la LODYLE, *in fine*, a los programas de acción bienales para el refuerzo de la integración de los inmigrantes, en los que, por su genérico alcance, tal vez puedan situarse estipulaciones sobre tales acciones formativas, y para los que se prevé la financiación con cargo a un fondo estatal de dotación anual, respecto al que también se prevé en el precepto la posibilidad de incluir fórmulas de cofinanciación por parte de las Administraciones receptoras de las partidas del fondo.

Como se expondrá más adelante, la STC 31/2010 descarta, no tanto la exclusividad de los títulos competenciales autonómicos sobre los que pueden sustentarse las correspondientes medidas de integración, cuanto su aislado ejercicio con la competencia estatal, igualmente exclusiva, sobre inmigración. De hecho, también deberán tenerse en cuenta en este ámbito las políticas y disposiciones que se adopten en desarrollo del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, las autonómicas en el espacio de concreción de los criterios de integración cuyas bases fije el Estado, y las competencias locales, que aglutinan un espacio importante de actuación sobre “integración social”.

Finalmente, el reconocimiento y la regulación mínima de la integración se conectan en el art. 2 ter de la LODYLE con los deberes de cooperación entre el Gobierno y las CCAA y los Entes Locales, así como con la apuntada consolidación de un fondo estatal para la integración, que ya existía con anterioridad, pero que se ha considerado conveniente fijar en el texto legal. De hecho, el tenor actual del apartado 3 del art. 2 ter de la LODYLE parece vincular el Plan plurianual a la creación de un marco estable de cooperación Estado-CCAA-Ayuntamientos. En la determinación de las cuantías y operación del Fondo, de hecho, participarán las CCAA mediante la nueva Conferencia Sectorial de Inmigración.

3.5. Las innovadoras facultades autonómicas relacionadas con los menores extranjeros no acompañados

Mención específica merecen las nuevas y relevantes funciones autonómicas en relación con los menores extranjeros no acompañados (nueva redacción del artículo 35 de la LODYLE). Por primera vez, la legislación estatal de extranjería pasa a contener una expresa previsión, de rango legislativo, en torno a un poder autonómico, bien que instrumental de sus facultades internas sobre menores no acompañados, de relación exterior y de conclusión de acuerdos con terceros países, si bien con la categoría de *gentlemen agreements*, y no como expresión de un propio *ius contrahendi* o *treaty making power*.

En primer término (artículo 35 de la LODYLE, apartado 1), se reconoce a las Comunidades Autónomas un derecho de información sobre los acuerdos de colaboración que el Estado establezca, con los países de origen, en materia de prevención de la inmigración irregular, protección y retorno de menores no acompañados. Mas, como se adelantaba, una de las grandes novedades de la reforma en esta materia reside en el reconocimiento de capacidad a las Comunidades Autónomas para establecer acuerdos con los países de origen, a fin procurar la atención e integración social de los menores en su entorno de procedencia (artículo 35.2 de la LODYLE).

A ello hay que sumar, ya en la transición entre la condición de menor y la de mayor de edad, los informes autonómicos positivos sobre el esfuerzo de integración, referentes a la continuidad de la formación o estudios por parte de menores tutelados con autorización de residencia cuando alcancen la mayoría de edad, a efectos de la renovación de su autorización o acceso a la misma. Con este fin, se atribuye a las Comunidades Autónomas el desarrollo de las políticas necesarias para posibilitar la inserción de los menores en el mercado laboral cuando alcancen la mayoría de edad (artículo 35.10 de la LODYLE).

De igual modo, y con la finalidad de incrementar las posibilidades operativas con los menores extranjeros que dependan de ellas, se otorga a las Comunidades Autónomas (junto a la que en igual sentido se reconoce a la Administración General del Estado) la posibilidad de establecer convenios con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades de protección de menores, con el propósito de atribuir a éstas la tutela ordinaria de menores extranjeros no acompañados (artículo 35.11 de la LODYLE). Y probablemente de mayor eficacia operativa aún, en el mismo apartado del precepto se concede legitimación, a la Comunidad Autónoma bajo cuya custodia se halle el menor, para promover la constitución de la tutela.

Finalmente, el duodécimo apartado del artículo 35 de la LODYLE prevé, en un ejemplo de cooperación horizontal, la posibilidad de acuerdos de colaboración interautonómica para asumir la tutela y custodia, al objeto de garantizar unas mejores condiciones de integración del menor.

3.6. Funciones de consulta y participación autonómicas en procedimientos de la Administración General del Estado sobre materia inmigratoria

Un último grupo de nuevos cometidos autonómicos a destacar, en concreta expresión de los generales principios de colaboración y lealtad institucional, viene dado por las nuevas funciones de consulta a las Comunidades Autónomas por parte de la Administración General del Estado en decisiones clave de la política inmigratoria.

De nuevo, son varios los grupos: suministro de información para la determinación de la situación nacional de empleo, plasmada en el Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura aprobado por el Servicio Público de Empleo Estatal previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración (artículo 38, apartados 1 y 2), capacidad de propuesta, mediando la consulta con los agentes sociales de su ámbito correspondiente, con vistas a la adopción de la previsión anual de las ocupaciones, en el marco de la gestión colectiva de las contrataciones en origen que incumbe al Ministerio de Trabajo previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración (artículo 39.1 de la LODYLE).

Y asimismo, en cuanto al régimen especial de trabajadores de temporada (artículo 42 de la LODYLE), la regulación reglamentaria de la autorización de residencia y trabajo que les permita la entrada y salida del territorio nacional y la documentación de su situación, que corresponde al Gobierno, deberá realizarse de acuerdo con la información que le suministren las Comunidades Autónomas donde se promuevan las campañas. El primer párrafo del cuarto apartado de la Disposición Adicional 5.ª de la LODYLE, por último, garantiza a las Comunidades Autónomas que, en el ámbito de sus competencias, intervengan en alguno de los procedimientos regulados en la propia Ley, su participación en los procedimientos informatizados con arreglo a estándares comunes que aseguren la necesaria coordinación de todos los órganos administrativos intervinientes.

3.7. La institucionalización de la necesaria coordinación entre Estado y Comunidades Autónomas: la Conferencia Sectorial de Inmigración

Ante los nuevos cometidos autonómicos recién reseñados, la Ley orgánica 2/2009 ha añadido disposiciones a la LODYLE que reflejan o traducen en el plano institucional el mayor papel funcional de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración. Se trata de la expresa previsión de la Conferencia Sectorial de Inmigración, en el artículo 68.1 de la LODYLE, cuya misión es asegurar la adecuada coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas en materia de inmigración, reemplazando al Consejo Superior de Política de Inmigración que regulaba la anterior versión de la misma Ley orgánica.

Creada por acuerdo de la III Conferencia de Presidentes en 2007, la Conferencia Sectorial de Inmigración vino funcionando con intensidad variable desde entonces,

en convivencia con el ahora ya desaparecido Consejo Superior de Política de Inmigración. La Ley orgánica 2/2009 ha dotado de rango legal a la regulación de la Conferencia Sectorial, y suprime al tiempo el referido Consejo Superior, evitando el solapamiento de funciones entre ambas instancias.

La Conferencia Sectorial de Inmigración tiene una composición más reducida que el extinto Consejo Superior, lo cual la hace seguramente más operativa. Se suma a todo ello su capacidad normativa, mediante los instrumentos previstos en el art. 5.3 a 5.8 de la Ley 30/1992 (LRJAPyPAC), así como una amplia capacidad de actuación que suele incluir la facultad de intercambiar información, la consulta previa de decisiones y normas estatales, incluida la posición del Estado ante la Unión Europea o de tratados internacionales, la adopción de criterios comunes, planes y decisiones conjuntas para la ejecución material de competencias de ambos niveles administrativos, e incluso la adopción de criterios de distribución de fondos consignados en los Presupuestos Generales del Estado.

Todas estas funciones se avienen bastante con lo previsto en la Ley, pero tal vez hubiera sido preferible que se consignara expresamente la intervención de la Conferencia en todos estos asuntos. Así lo hace el apartado cuarto del artículo 2 ter respecto de la adopción del Plan Plurianual de Integración, pero no sucede lo propio en otros casos como, por ejemplo, en ese mismo precepto, respecto de la distribución de los medios financieros del Fondo para la Integración vinculado al Plan, o en relación con la participación en la determinación del Contingente, etc.

La innovación y profundización en la lógica de colaboración es, no obstante, indiscutible. En este mismo sentido, se mueve la previsión, mediante la Disposición Adicional de la LODYLE introducida por la Ley orgánica 8/2000, en torno a la posible constitución de subcomisiones en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas, para analizar cuestiones sobre trabajo y residencia de extranjeros que afecten directamente a aquéllas en atención a sus competencias sobre ejecución laboral y asistencia social. En menor medida, de la regulación interna de la propia Conferencia de Inmigración (grupos de trabajo, ponencias técnicas) dependerá que ésta devenga un órgano de efectiva colaboración y articulación de las relaciones con las Comunidades Autónomas.

Bien es cierto que una de consecuencias preocupantes de la consolidación de la Conferencia Sectorial, y la consiguiente supresión del Consejo, es que la Administración local pierde presencia y protagonismo en estos órganos, que son fundamentalmente de concertación Estado-CCAA. Pero ello no es más que la repercusión del planteamiento ínsito en la reforma de 2009, consistente en reforzar la posición de las CCAA como las interlocutoras principales del Estado, y que éstas a su vez, interaccionen con los Municipios de su territorio.

4. LA REDEFINICIÓN DEL MARCO COMPETENCIAL SOBRE INMIGRACIÓN POR LA STC 31/2010

La STC 31/2010 supone el primer y más serio intento por parte del Tribunal Constitucional de reconducir visiones divergentes sobre la interpretación del marco constitucional de las competencias sobre inmigración, intentando conciliar la constitucionalidad del Estatuto con una posición estricta sobre la posibilidad de laminar tal competencia a partir de las submaterias que la componen. El lapso de tiempo transcurrido entre la interposición del recurso de inconstitucionalidad y la adopción de la Sentencia probablemente expliquen que tanto el Estado como algunas CCAA no esperasen, y adoptaran antes de su emisión una legislación en la materia teniendo en cuenta las previsiones de los Estatutos reformados, añadiendo adicionales dosis de complejidad a un ámbito que ya lo era de por sí, dada su propia dinámica evolutiva y cambiante.

En efecto, la STC 31/2010 ha debido operar sobre los contornos y límites de los títulos competenciales estatutarios sobre inmigración en un contexto, ciertamente nada sencillo, en el que dichos títulos no sólo habían propiciado novedades legislativas estatales en coherencia con ellos (LO 2/2009) y desarrollos legislativos autonómicos, (Ley catalana 10/2010 de Primera Acogida e Integración). La resolución también ha debido desplegar su función en un momento en el que títulos similares, con mayor o menor extensión, han pasado a otros Estatutos íntegramente reformados, y sin embargo no impugnados ante el Tribunal Constitucional, como destacadamente ha sucedido con el de Andalucía.

En todo caso, y como se adelantaba, la citada Sentencia del Tribunal Constitucional examina abiertamente el título competencial “inmigración” recogido en el art. 149.1.2 CE. Al analizarlo, el Tribunal ha fijado su posición acerca de la interpretación de este título en su FJ 83, ofreciendo algunos criterios para su correcta delimitación respecto de otras competencias conexas, generalmente de carácter sectorial, que suelen invocarse por las Comunidades Autónomas para reivindicar su intervención en este ámbito.

La STC 31/2010 sostiene la constitucionalidad del art. 138 EAC desde un punto de vista competencial,²⁵ partiendo de una categórica afirmación inicial: “*Es evidente que la inmigración es una materia que ha sido reservada con carácter exclusivo al Estado ex art. 149.1.2 CE, de modo que el art. 138.1 EAC sería claramente inconstitucional si, como parece deducirse de su enunciado, pretendiese atribuir a la Comunidad Autónoma competencias en dicha materia*”. Sin embargo, el aserto es matizado inmediatamente, al proseguir el Tribunal señalando que, sin embargo, no es tal el caso del art. 138.1 del Estatuto catalán, pues dicho precepto admite una interpretación conforme a la Constitución, al fundamentarse las potestades que el mismo prevé en otros títulos competenciales autonómicos.

25 Los motivos de impugnación se encuentran recogidos en el Antecedente nº. 75 de la Sentencia.

El Tribunal comienza admitiendo la interpretación restrictiva, propuesta por el Abogado del Estado, de la exclusiva competencia estatal sobre inmigración y extranjería reconocida en el artículo 149.1.2.^a de la Constitución, a la vista de la evolución del fenómeno inmigratorio en España. Se rechaza, en concreto, que dicha competencia pueda configurarse como un título horizontal de ilimitado alcance que enerve las competencias autonómicas de carácter sectorial con evidente incidencia en la población inmigrante. Y asimismo, en esta línea, subraya el Tribunal el explícito reconocimiento de los Diputados recurrentes en torno a que determinadas competencias de la Generalitat (servicios sociales, sanidad, educación, vivienda, etc.) se proyectan, beneficiándola, sobre dicha población, sin que haya inconveniente alguno a que haya expresa previsión estatutaria de que tales competencias deban ejercerse al servicio de la integración.

A partir de tales premisas, prosigue la Sentencia señalando que es justamente en el contexto de la integración social y económica de la población migrante el marco en el que se insertan el conjunto de competencias o potestades que el artículo 138.1 del Estatuto catalán atribuye a la Generalitat. Así las cosas, sostiene el Tribunal Constitucional que el referido precepto estatutario no ha operado “*atribución a la Generalitat de competencia alguna en materia de inmigración*”. Una línea argumental que ya se encontraba en la opinión emitida por el Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña sobre el proyecto de Estatuto del Parlamento de Cataluña.²⁶

No obstante, subraya el Tribunal que la competencia exclusiva estatal sobre inmigración es límite infranqueable para las potestades y competencias autonómicas previstas en el artículo 138.1 del Estatuto catalán. De este modo, y aunque las atribuciones de la Generalitat en materia de primera acogida e integración no erosionan el título competencial estatal exclusivo sobre inmigración, la forma en que se realice su despliegue podría desbordar la competencia autonómica sobre asistencia social a cuyo amparo pretendieran realizarse, e incidir potencialmente en el título del Estado sobre inmigración. No obstante, se trataría de un escenario hipotético, que requeriría en todo caso un análisis con arreglo a un planteamiento casuístico, en el que se pondere si en un determinado supuesto ha habido en efecto invasión del título estatal, circunstancia en la cual la eventual intervención autonómica podría declararse constitucionalmente inadmisibles.

Similar planteamiento lleva al Tribunal a reconocer la constitucionalidad del art. 138.2 EAC en relación con las potestades ejecutivas de la Generalitat para la autorización inicial de trabajo a los extranjeros que trabajen en territorio catalán. Salvada la exclusividad de la competencia estatal sobre inmigración, pero teniendo en cuenta que la Generalitat es titular de competencias laborales de carácter ejecutivo, la STC 31/2010 admite que la redacción estatutaria combina adecuadamente las dos compe-

²⁶ Dictamen sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (DOGC n.º 269, de 5 de septiembre de 2005).

tencias, salvaguardando la necesaria coordinación entre ambas Administraciones: *“Es a esta concreta materia a la que (...) se contraen entonces las facultades atribuidas por el precepto a la Comunidad Autónoma, circunscritas así a los extranjeros cuya relación laboral se desarrolla en Cataluña, salvando el propio precepto, como competencia distinta cuyo ejercicio constituye el presupuesto de la que la Generalitat puede asumir respecto de determinados trabajadores, la que corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.2 CE”*.

En suma, la resolución del Tribunal Constitucional adscribe la competencia ejecutiva autonómica estatutariamente reconocida a la Generalitat sobre autorizaciones iniciales de trabajo de extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en la Comunidad Autónoma a la rúbrica de “ejecución de la legislación laboral”. Si bien salvando, como hace el artículo 138.2 del Estatuto catalán (y el Tribunal subraya), la competencia exclusiva que al Estado asigna el artículo 149.1.2.^a de la Constitución, en cuya virtud se disciplina el régimen jurídico que hace del extranjero un inmigrante, y sobre cuya base, prosigue la Sentencia, puede corresponder a la Generalitat aquella otra competencia que, operando sobre el extranjero así cualificado, se refiere estrictamente a su condición como trabajador en Cataluña.

Por último, y con respecto al apartado 3 del art. 138 EAC, que prevé la participación de la Generalitat en las decisiones del Estado sobre inmigración, se afirma con claridad en la resolución que, *“en principio, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es una sede normativa impertinente, con una perspectiva constitucional, para prever, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que en él se enuncian en asuntos tales como los relativos a la inmigración, cuando éstos tengan, como expresamente se prevé, una especial trascendencia para Cataluña”*.

Hecha esta afirmación, remite el Tribunal al análisis detallado que lleva a cabo en el FJ 111 de la propia Sentencia 31/2010 para determinar la constitucionalidad de las previsiones del Título V EAC sobre colaboración Generalitat-Estado, afirmando que *“es a la legislación estatal a la que corresponde libremente determinar los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la Comunidad Autónoma a la que se refiere el precepto, debiendo en todo caso quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado.”*

La argumentación, sin embargo, no especifica más, y, concretamente, no entra a ponderar si el carácter preceptivo y previo de la participación autonómica establecida por el Estatuto catalán en la determinación del contingente anual de extranjeros limita o no la libertad del Estado en la determinación del alcance y el detalle de esta participación. Tal vez, porque, más allá de la inclusión de ambos calificativos, el Estatuto catalán, en congruencia jurídica con el carácter exclusivo del título estatal sobre inmigración, deja un amplísimo margen de configuración al legislador central para concretar el alcance de esa participación autonómica.

Probablemente haya que unir a ello el hecho de que un mecanismo de colaboración operante tras la toma de decisiones no sería otra cosa que una fórmula meramente informativa. O bien, si la participación autonómica no fuese preceptiva, relegaría a ésta a una condición de dudosa efectividad. En todo caso, las formas de participación autonómica en contingentes –cuando éstos se han convocado– han sido hasta 2006, y también con posterioridad (véase el art. 39.1 de la LO 4/2000, reformada por la LO 2/2009), mecanismos de consulta previa no vinculante.

La argumentación de la STC 31/2010 no se inclina por las interpretaciones más aperturistas del título competencial “inmigración”, al rechazar que pueda éste ser laminado mediante la configuración de submaterias estatutariamente asignadas a la respectiva Comunidad Autónoma. Más tampoco lleva la resolución a sus consecuencias extremas la interpretación más “tradicional” sobre la exclusividad estatal con respecto a esta materia, que le hubiera obligado a rechazar la competencia de la Generalitat en tales ámbitos, planteamiento en el que, por el contrario, inciden los votos particulares a la propia Sentencia.²⁷

En efecto, aunque en apariencia se decante por una versión atenuada de la tesis “tradicional”, la STC 31/2010 viene realmente a admitir una limitada intervención autonómica, condicionada a la existencia de competencias estatutarias conexas y sectoriales, ante las cuales, y bajo determinadas circunstancias, el título estatal puede ceder la “preferencia”. En definitiva, aunque con claro valor prospectivo advierta la STC 31/2010 de los estrictos límites interpretativos que la Constitución impone a la intervención autonómica en este ámbito, ello no ha sido óbice para que la propia resolución admita la constitucionalidad del art. 138 EAC.

Ambas circunstancias resultan de especial consideración si se repara en que otros Estatutos de Autonomía recientemente reformados, como el de Andalucía (art. 62), contemplan también, aunque con menor concreción, la competencia para adoptar “políticas de integración y participación” (apartado 1.a del citado precepto estatutario), o la “competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo” iniciales, así como de sus recursos, incluyendo la inspección y sanción (apartado 1.b de la misma norma), o “la participación en las decisiones del Estado con especial trascendencia para Andalucía, y, en particular, la participación preceptiva previa en la fijación del contingente” (apartado 2 del referido artículo 62 de la norma estatutaria andaluza).

Y si bien no se mencionan en el Estatuto andaluz de 2006 las competencias de primera acogida, ni la legislación sobre acogida e integración, cabe considerar que las

²⁷ De alguna manera, los votos particulares sí muestran una adscripción más intensa a las tesis tradicionales de consideración de la “inmigración” como título estatal exclusivo y excluyente de cualquier intervención autonómica, ni siquiera conexas a partir de competencias sectoriales, y en general sobre una interpretación relativamente literal y formalista del art. 149.1.2 CE (votos particulares de D. Vicente Conde Martín de Hijas, FJ 19.C.b, de D. Javier Delgado Barrio, FJ 3.D.f, o de D. Ramón Rodríguez Arribas, FJ 9).

mismas pueden sustentarse en la genérica competencia autonómica sobre “políticas de integración”, y más aún con el argumento aportado por la STC 31/2010, en tanto que en ella se vincula integración con los servicios sociales, un área en que la Comunidad andaluza tiene competencia legislativa.

5. LA COMPLEJA ARTICULACIÓN RECÍPROCA ENTRE LA LEY ORGÁNICA DE EXTRANJERÍA Y LA STC 31/2010

Desde una perspectiva pragmática, la Sentencia 31/2010 no incide directamente sobre las reformas que ha emprendido el Estado en los últimos dos años en sintonía con los preceptos de los Estatutos íntegramente reformados desde 2006 en los que se contienen expresas previsiones en materia inmigratoria. Por su sentido, anteriormente descrito, tampoco afecta la resolución a los Reales Decretos de traspasos del Estado a la Comunidad catalana en materia de autorizaciones de trabajo de extranjeros, ni, en esta misma medida, sobre Inspección de Trabajo.

Al admitir la legitimidad constitucional de las facultades estatutarias sobre inmigración, bien que ligadas a los títulos generales sobre ejecución de la legislación laboral o asistencia social, tampoco afecta el contenido de la Sentencia a las reformas del Reglamento y de la Ley orgánica de extranjería realizadas en junio y en diciembre de 2009. Ni en principio, por similares razones, a las leyes valenciana y catalana de integración,²⁸ si bien en el caso de la ley catalana hay que hacer mención al recurso de inconstitucionalidad presentado por la Defensora del Pueblo, aunque sobre un aspecto muy concreto (y diríamos hasta cierto punto secundario en relación al debate de fondo sobre la integración de la inmigración), cual es el relativo a si la impartición de la formación de acogida debe hacerse en catalán en primer lugar y/o con preferencia sobre la lengua castellana.²⁹

No obstante, no puede decirse necesariamente lo mismo de la incidencia futura de la Sentencia sobre el desarrollo reglamentario de la LODYLE, ni sobre el despliegue legal o reglamentario autonómico de la misma, pues la resolución del Tribunal, puesta en relación con el marco normativo derivado de la LODYLE en su redacción dada por la Ley orgánica 2/2009, puede dar lugar a ciertas dudas interpretativas y potenciales paradojas, en cuya resolución no puede descartarse completamente *a priori* el futuro surgimiento de impugnaciones de signo conflictual.

²⁸ Ley valenciana 15/2008 de 5 de diciembre de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana (BOE núm. 9 de 10 de enero de 2010) y su reglamento de desarrollo Decreto 93/2009, de 10 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana (DOGV núm 6056 de 14 de junio de 2009). Véase también Ley catalana 10/2010 de 7 de mayo de Acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña (BOE núm. 139 de 8 de junio),

²⁹ DOGC n.º 5629, de 14 de mayo de 2010, p. 37220. Recurso de inconstitucionalidad anunciado a mediados del mes de agosto de 2010, EL PAÍS 18 de agosto de 2010.

5.1. La relativa “falta de sintonía” de la Ley orgánica 2/2009 con la STC 31/2010 en torno a la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materia inmigratoria

El argumento principal de la STC 31/2010 concerniente al precepto estatutario catalán sobre competencias en materia de inmigración, consistente en referirlo, como específico contenido (y en un ejercicio de interpretación conforme a la Constitución), a los títulos estatutarios generales sobre asistencia social y ejecución de la legislación laboral, preservando al tiempo como título no “laminable” el estatal exclusivo relativo a inmigración, tiene la virtud indudable de salvar su constitucionalidad, y de dotar al tiempo de cobertura a la legítima intervención autonómica. Sin embargo, no deja de plantear alguna paradoja.

La primera es que, entonces, la expresa previsión estatutaria relativa a tales facultades en materia de inmigración tal vez resulte superflua. Pues, llevando a sus lógicas consecuencias el planteamiento a que responde la resolución del Tribunal Constitucional, la Comunidad Autónoma podría obtener del Estado el traspaso de estas funciones sobre la base de las precitadas competencias generales estatutarias en materia laboral o de servicios sociales. La preservación de la exclusiva competencia estatal sobre inmigración en la Sentencia 31/2010 parece no impedir la generalización de tales facultades relacionadas con la inmigración todas las Comunidades Autónomas, independientemente de que sus Estatutos las acojan o no de manera específica.

Apurando el planteamiento, la necesidad de que se dicten, en su caso, los pertinentes Decretos de traspaso surgiría fundamentalmente por el traslado de los respectivos medios personales, materiales y financieros del Estado a las Comunidades Autónomas, y no por imposibilidad (en el sentido de ilegitimidad constitucional y estatutaria) de ejercicio autonómico de las correspondientes facultades. Dichas facultades, en sí, habrían permanecido “latentes” en los títulos estatutarios generales sobre ejecución de la legislación laboral y asistencia social, hasta su “activación” o, al menos “explicitación” como consecuencia de la STC 31/2010.

En estas coordenadas, derivadas de la STC 31/2010 y de su puesta en relación con la legislación estatal de extranjería (la LODYLE en su versión debida a la Ley orgánica 2/2009), surge una segunda consecuencia, al menos en apariencia paradójica. La Ley orgánica 2/2009 podría semejar, a la postre, más restrictiva de las competencias autonómicas en esta materia que lo que se desprende de la jurisprudencia establecida por el Alto Tribunal en la citada resolución.

Aunque cabalmente quepa pensar que no fuera esa la *voluntas legislatoris*, la expresa remisión en los artículos 37.3 y 38.3 de la LODYLE a la previsión estatutaria como condición para el ejercicio autonómico de las facultades de autorización de trabajo, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, supondría un adicional requisito que la Sentencia no exige (al referir ésta dichas facultades previstas en el Es-

tatuto catalán al título general estatutario sobre ejecución de la legislación laboral). Parece, pues, que nos hallamos ante una falta de sintonía entre la previa Ley orgánica estatal y la posterior Sentencia constitucional, si bien, en la línea de lo que inmediatamente se dirá, no cabe necesariamente excluir una salida interpretativa que acomode la primera a lo posteriormente establecido en la segunda.

En efecto, si la remisión de la LODYLE, tras las reformas operadas por la Ley orgánica 2/2009, a lo que establezcan los Estatutos se entiende como una exigencia de expresa previsión estatutaria en materia de autorizaciones de trabajo iniciales, se trataría de un requisito legal que impediría establecer por vía reglamentaria un régimen uniforme para todas las CCAA, cerrando el paso a cualquier posible solución vía acuerdo de traspasos. Por tanto, sólo si se excluye una interpretación amplia de ambos preceptos de la LODYLE que, a la luz del nuevo contexto derivado de la STC 31/2010, permita la directa aprobación generalizada de Decretos de traspaso de tales facultades a todas las Comunidades Autónomas sobre la base de las existentes competencias ejecutivas autonómicas en materia laboral, quedarían como posible salida a la situación dos alternativas, ambas complejas, por requerir la adopción de reformas en el plano de la legalidad (unilateralmente estatal o estatutaria).

Consistiría la primera en franquear el camino a los Decretos de traspaso mediante una reforma de la propia LODYLE que la acerque a la exégesis realizada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 31/2010 (esto es, eliminando la exigencia de expresa prescripción estatutaria, al ser tales facultades autonómicas consecuencia de los títulos ya existentes, y más generales, sobre ejecución de la legislación laboral, o sobre asistencia social). La otra, aún más gravosa desde la perspectiva procedimental, se cifraría en la propia reforma de los propios Estatutos de Autonomía, en el sentido exigido por la actual redacción de la LODYLE y sin alterarla, a fin de incluir en ellos expresas previsiones sobre la asunción de estas concretas facultades por la respectiva Comunidad Autónoma.

Es más, ese proceso probablemente pueda acabar siendo más dinámico de lo que parece, pues no sería extraño que alguna de las CCAA que han reformado Estatutos recientemente solicitara la lógica ampliación de algunas de sus competencias. Por ejemplo sobre renovación de las autorizaciones laborales iniciales, pues gozaría de la misma cobertura competencial por conexión con la competencia sobre ejecución laboral que justifica la de las autorizaciones iniciales.

En todo caso, en la actualidad, se da un reparto competencial “a dos velocidades” en materia de integración. Sobre todo, en lo relativo a autorizaciones iniciales de trabajo, todo lo cual muy verosíblemente planteará dificultades de gestión. Aunque, a la luz de las consideraciones antecedentes, los traspasos fueran generalizables, el distinto ritmo de adopción de éstos que pudiera resultar de la dinámica negociadora específica con cada Comunidad Autónoma, probablemente determine que el modelo diste de ser coherente y eficaz hasta que la generalización llegue a verse culminada.

5.2. ¿Conflicto o colaboración en la relación Estado-Comunidades Autónomas en materia de inmigración?

Como fácilmente puede advertirse, la STC 31/2010 se inserta en un nuevo escenario de mayor entrecruzamiento competencial en lo referente a la primera acogida de inmigrantes, y a la autorización inicial de trabajo de éstos. De hecho, la resolución se limita a declarar la existencia de ese mismo entrecruzamiento, que resultaría, lisa y llanamente, del propio bloque de la constitucionalidad. A pesar de haberlo propiciado los nuevos Estatutos que contemplan competencias autonómicas en relación con la inmigración, y haber sido aceptado por el Tribunal Constitucional en el caso de la norma estatutaria catalana, tal entrecruzamiento competencial no aboca necesariamente a una mayor conflictividad, sino, tal vez, a todo lo contrario.

Si alguna virtud tiene la impugnación abstracta y directa contra una norma estatutaria (además del general interés institucional ínsito en el recurso de inconstitucionalidad, cifrado en la garantía de la supremacía de la Constitución) es la oportunidad que se brinda para que el Tribunal Constitucional establezca la interpretación de los títulos competenciales autonómicos estatutariamente reconocidos, y la delimitación de éstos respecto a las competencias estatales, especialmente las derivadas de manera directa de la Constitución, como acontece en el presente caso, con la de carácter exclusivo referente a la inmigración.

Precisamente, esta concreción de los títulos competenciales autonómicos por vía jurisprudencial puede tener la ventaja, no sólo de encauzar la resolución de futuros conflictos de competencia entre Estado y Comunidades Autónomas, al haberse predefinido ya los contenidos de las respectivas competencias de uno y otras. Tal concreción o definición probablemente lleve aparejado un efecto en gran medida preventivo de la conflictividad. Salvo, claro está, que la intención que se persiga con un futuro planteamiento de un conflicto o recurso de inconstitucionalidad de signo conflictual sea la de propiciar un cambio jurisprudencial, mediante la puesta de manifiesto, esencialmente, de ulteriores situaciones o intereses jurídicamente dignos de ponderación que así lo aconsejen, no considerados o advertidos inicialmente en el momento de la impugnación (y la resolución) abstracta de la norma estatutaria.

En efecto, la STC 31/2010 tiene la virtud de definir el contenido de la competencia autonómica sobre primera acogida establecido en el Estatuto de Autonomía catalán de 2006. Y no hace, no tan sólo *per relationem*, refiriéndolo al título competencial general de la Comunidad Autónoma sobre asistencia social, sino que sigue el Tribunal en este punto una metodología similar al propio Estatuto catalán, definiendo “submaterias” o cometidos funcionales que definen el contenido de lo que dicho Estatuto conceptúa como “primera acogida”.

Según la Sentencia, la primera acogida equivale a primeras actuaciones socio-sanitarias y de orientación, aunque estas funciones autonómicas quedan expresa-

mente limitadas por la competencia estatal exclusiva sobre inmigración. A pesar de que esta última modulación tenga algo, si no de “enigmática”, sí de la apriorística inconcreción relativa que es inherente a los conceptos jurídicos indeterminados, probablemente signifique que cuando tales medidas (más las de orientación que las socio-sanitarias, esto es, las sociales y sanitarias) se adopten por las autoridades autonómicas competentes en razón de la condición inmigrante de su destinatario o destinataria, el Estado podría disponer de una capacidad de incidencia normativa sobre las condiciones de prestación de las mismas en tanto en cuanto su adopción se fundamente en la referida condición inmigrante.

Sin descartar, incluso, alguna forma que dé presencia al Estado en las actuaciones ejecutivas concretas, en colaboración con las autoridades autonómicas y con la participación de éstas, que tal vez podrían ser objeto de fórmulas generales de definición, por vía normativa, convencional, o bien de una combinación de ambas. Así concretada, la genérica mención de la STC 31/2010 a la limitación de las facultades autonómicas por la competencia estatal sobre inmigración puede verse, a la vez, como una llamada a la colaboración, pero también como una puerta abierta a la conflictividad. Sobre todo, si esa colaboración no se logra, principalmente, en el escalón normativo o convencional organizador de la intervención estatal apuntada, lo que haría necesario que el propio Tribunal perfilara esta genérica afirmación, algo que parece que sólo puede venir de la mano del oportuno procedimiento conflictual.

En cuanto a las nuevas facultades autonómicas sobre autorización inicial de trabajo, considera la STC 31/2010 que la mención estatutaria explícita a la coordinación con la legislación del Estado es expresión (y salvaguardia) de la exclusiva competencia de este último en materia inmigratoria. Obsérvese que el término “coordinación” denota una situación competencial en la que no existe igualdad entre Estado y Comunidad Autónoma, sino que el primero conserva un poder de dirección ínsito en competencias que se hallan al servicio de la preservación de intereses generales supraautonómicos, o simplemente, del conjunto.

En aplicación (bien que implícita, al no invocarse nominalmente) del principio de lealtad institucional, la STC 31/2010 matiza que el Estado no puede hacer entera abstracción de la competencia sectorial autonómica sobre ejecución de la legislación laboral. No obstante esa necesaria consideración de los títulos autonómicos sectoriales, la exclusividad de la competencia estatal sobre inmigración, así como el componente de dirección implícito en la idea de coordinación a que hace referencia el propio artículo 138.2 del Estatuto catalán, afloran en la consideración de la mencionada competencia del Estado como preferente respecto a las autonómicas que concurran con ella en la regulación del régimen jurídico de los extranjeros por su condición de inmigrantes.

Al margen de cómo hayan de articularse en los casos concretos estas generales consideraciones jurisprudenciales vertidas en la STC 31/2010 (lo que, al tiempo, como ya se ha indicado, encierra una llamada a la colaboración y, en caso de que ésta no se

concrete, marcaría la senda de una futura conflictividad), cabe preguntarse si tras esta resolución sería posible un cambio de paradigma en la legislación estatal de extranjería, consistente en la “recuperación” por el Estado, reformando al efecto la LODYLE, de las facultades ejecutivas, quizás no tanto de primera acogida, pero sí, tal vez, de autorización inicial de trabajo de inmigrantes.

A priori, varias de las afirmaciones genéricas efectuadas en la Sentencia parecen oponerse a tal eventual “reversibilidad”. Por un lado, cuando expresamente se dice en ella que la atribución de las nuevas facultades autonómicas relacionadas con la inmigración la realiza el Estatuto (así lo afirma el Tribunal, tanto para las de carácter asistencial y social que prevé el artículo 138.1, como sobre las ejecutivas previstas en el artículo 138.2). El carácter estatutario de la asunción descarta que se esté, ni ante una remisión a la legislación estatal con valor extraestatutariamente atributivo (lo que, a su vez, excluye que se esté ante un supuesto de aplicación o aplicabilidad de la delegación o transferencia *ex* artículo 150.2 de la Constitución),³⁰ ni ante una anticipación hipotética de un *status quo* normativo que sólo a la legislación estatal quepa libremente establecer.

La Sentencia, entonces, y de manera explícita, identifica este supuesto como una situación de concurrencia de títulos competenciales estatales y autonómicos, que se proyectan sobre una misma realidad, la de la inmigración, bien que desde facetas o perspectivas distintas en su efectiva condición de realidad poliédrica o multifacética. En el caso de las competencias que el artículo 138.1 del Estatuto catalán atribuye a la Generalitat, la Sentencia las considera de modo expreso como específica manifestación de la competencia asumida (como es sabido, estatutariamente) por la Comunidad Autónoma en materia de asistencia social.

Si bien, al indicar la Sentencia que la competencia exclusiva autonómica de primera acogida de personas inmigradas resulta limitada por la asimismo exclusiva competencia reservada al Estado *ex* artículo 149.1.2.^a de la Constitución, implícitamente conceptúa los supuestos de confluencia de títulos competenciales autonómicos sobre la materia como de concurrencia. En ellos, el título estatal, al igual que en los denominados títulos horizontales del Estado (por ejemplo, en materia de ordenación general de la economía), puede éste llegar a incidir sobre las materias en principio reservadas a la exclusiva competencia autonómica, si bien con sujeción a condicionantes y requisitos que se orientan a no vaciar de contenido los títulos de las Comunidades Autónomas.

Dado, no obstante, el carácter abstracto de la impugnación origen de la STC 31/2010, y la consiguiente ausencia de disputa competencial, la resolución no estable-

30 La necesidad de recurrir a este mecanismo constitucional de ampliación competencial extraestatutaria de las facultades de las Comunidades Autónomas en estas materias había sido objeto de preocupación doctrinal antes de la aprobación de la STC 31/2010. Así por ejemplo, Revenga Sánchez, Miguel: “Las tareas de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración...”, *cit.*, pp. 121 y 122, y nota 13, o Montilla Martos, José Antonio: “La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico”, *cit.*, p. 47.

ce ni esboza esos condicionantes y requisitos. Éstos, a no dudar, habrán de definirse progresivamente, bien por vía convencional o de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas, o en detrimento de ella, sobre una base casuística y previos los oportunos procedimientos conflictuales, por la propia jurisprudencia futura del Tribunal Constitucional.

También cataloga la Sentencia como fenómeno de concurrencia de plurales títulos competenciales estatales y autonómicos el caso de las facultades ejecutivas que el artículo 138.2 del Estatuto de Cataluña confiere a la Generalitat sobre autorización inicial de trabajo de extranjeros cuya relación laboral tenga lugar en territorio de la Comunidad Autónoma. Precede, asimismo, la afirmación de que la atribución de la competencia a la Generalitat la efectúa el precepto estatutario, descartando, una vez más, el carácter extraestatutario de su asunción por la Comunidad Autónoma, y con ello, la aplicabilidad de los mecanismos de delegación o transferencia que anidan en el artículo 150.2 de la Constitución.³¹

A ello sigue, una vez más, la adscripción de estas facultades de asunción estatutaria al genérico título autonómico, asimismo estatutario, sobre ejecución de la legislación laboral, en un nuevo ejercicio de interpretación del precepto del Estatuto de conformidad con la norma constitucional (y correctiva de la rúbrica de aquél, genéricamente alusiva, en solitario, a la inmigración, sin referencia alguna a la materia laboral). La resolución parece haberse sumado, o haberla asumido, a la línea de laboralización de nuestro Derecho de extranjería que doctrinalmente ha sido puesta de manifiesto como progresiva tendencia en nuestro ordenamiento.³²

En este caso, la STC 31/2010 matiza que, entre los títulos que concurren a la regulación del régimen jurídico de los extranjeros en tanto que inmigrantes, la competencia autonómica de ejecución de la legislación laboral consistente en la autorización de trabajo de extranjeros cuya relación laboral se desarrolla en Cataluña tiene como presupuesto la que al Estado confiere el artículo 149.1.2.^a C.E., la cual se califica, incluso, de preferente. Nótese que, en este caso, el título estatal lo es para la regulación del régimen jurídico del extranjero como inmigrante. Sin embargo, no significa tal cosa que la competencia estatal lo sea únicamente para la legislación, pues con ello se desnaturalizaría la cualificación como exclusiva que a dicha competencia otorga la propia Constitución.

31 Circunstancia que, antes de la aprobación de la Sentencia, había suscitado dudas doctrinales, concretamente en torno a si sería preciso el empleo del artículo 150.2 de la Constitución para otorgar cobertura al reconocimiento de facultades a las Comunidades Autónomas en materia de los preceptos de la LODYLE reconocedores de facultades ejecutivas autonómicas relacionadas, principalmente, con las autorizaciones de trabajo. Así, entre otros, García Roca, Javier: “Inmigración, integración social de los extranjeros y concurrencia de competencias territoriales”, *cit.*, p. 69, o Revenga Sánchez, Miguel: “Las tareas de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración...”, *cit.*, p. 121 y nota 13.

32 En este sentido, Revenga Sánchez, *op. cit.*, pp. 126 y ss. En sentido crítico, por entender que hay un cierto retroceso en esa misma tendencia dentro de la reciente evolución normativa hacia la separación entre autorizaciones de residencia y trabajo, Santolaya Machetti, Pablo: “Extranjería y nuevos Estatutos de Autonomía”, *cit.*, pp. 175 y ss.

La realidad que de estas afirmaciones del Tribunal Constitucional se desprende es muy otra. Si se dice que la autorización (autonómica, estatutariamente asumida) de trabajo de extranjeros es ejecución de la legislación laboral, de ello se sigue que la regulación normativa de esa autorización es legislación laboral, y la fijación de esa legislación, en su integridad, queda en manos del Estado, pero no en virtud del artículo 149.1.2.^a de la Constitución, sino del artículo 149.1.7.^a. Tal sería la consecuencia de la adscripción de la facultad autonómica sobre autorización de trabajo de inmigrantes al título genérico, asimismo autonómico e igualmente estatutario, sobre ejecución de la legislación estatal que realiza la STC 31/2010.

A ello no ha parecido obstar que esta regulación, laboral según el Tribunal Constitucional, se vea cualificada por la condición de inmigrantes que caracteriza a sus destinatarios, la cual, desde la perspectiva del encuadramiento competencial realizado en la STC 31/2010, es un *príus* que determina la propia legislación estatal adoptada, ahora sí, al amparo del artículo 149.1.2.^a de la Norma Fundamental. Sobre esa realidad previamente definida por la legislación de extranjería, opera la legislación laboral referente a la autorización de trabajo, aunque su razón de ser sea la condición inmigrante de los destinatarios de tal autorización. Pese a que nada diga la resolución de manera explícita, parece que estamos en un nuevo caso de adscripción al título más específico (legislación laboral) frente al más genérico (inmigración).

Situada por el Tribunal Constitucional la cuestión en estos parámetros, el referido encuadramiento competencial (legislación laboral) en nada incide, en el terreno práctico, sobre el escalón legislativo, pues la fijación de la normativa sobre autorización de trabajo de inmigrantes correspondería en todo caso al Estado, con independencia de que su precepto constitucional de atribución fuera el artículo 149.1.2.^a o el artículo 149.1.7.^a. Pero este encuadramiento competencial es de la mayor relevancia, no sólo para el juicio de constitucionalidad del artículo 138.2 del Estatuto de Cataluña, sino también, y derivado de éste (en tanto en cuanto dicho juicio ha sido de desestimación de la impugnación), para la existencia y carácter estatutario de un título autonómico de ejecución de la legislación laboral relativo a autorizaciones de trabajo de extranjeros en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Adquiere de este modo pleno sentido el pasaje de la STC 31/2010, a cuyo tenor *“si al Estado ha de corresponder, con carácter exclusivo, la competencia en cuya virtud se disciplina el régimen jurídico que hace del extranjero un inmigrante y atiende a las circunstancias más inmediatamente vinculadas a esa condición, a la Generalitat puede corresponder aquella que, operando sobre el extranjero así cualificado, se refiere estrictamente a su condición como trabajador en Cataluña”*. Según este planteamiento, las Comunidades Autónomas no pueden invadir las referidas competencias estatales que permiten regular el régimen que hace del extranjero un inmigrante (y que muy probablemente sean, en sumaria caracterización, las de entrada y residencia de extranjeros, justamente las que son objeto de expresa salvada en el precepto estatutario, que la propia Sentencia destaca como rasgo de constitucionalidad de este).

Pero, según este mismo planteamiento derivado de la STC 31/2010, en tanto que la Comunidad Autónoma ejerza su facultad ejecutiva de autorización de trabajo de extranjeros cuya relación laboral se desenvuelva en el territorio de aquella conforme a la legislación estatal, no se está afectando a las referidas competencias del Estado, que, no se olvide, son presupuesto, y no contenido, de la competencia autonómica reconocida en el artículo 138.2 del Estatuto. De hecho, y de conformidad con la caracterización jurisprudencial trazada en la mencionada Sentencia, esas facultades ejecutivas autonómicas no afectan, ni menoscaban, a la competencia estatal *ex* artículo 149.1.2.^ª de la Constitución, pues la legislación del Estado que ejecutan no es legislación de inmigración, sino legislación laboral (bien que cualificada por la condición inmigrante de los sometidos al requisito autorizatorio), cuyo encuadramiento competencial debe realizarse en el artículo 149.1.7.^ª de la Constitución. Y, en todo caso, el Estado mantiene el control del contenido de esa legislación, que la Comunidad Autónoma deberá aplicar en uso de sus facultades estatutarias de ejecución.

Expresado de otro modo, y en paralelo a lo que sucede con las facultades de la Generalitat sobre primera acogida de inmigrantes y la competencia autonómica general sobre asistencia social, la autorización de trabajo de inmigrantes atribuida por el artículo 138.2 del Estatuto Catalán a la Comunidad Autónoma queda configurada por el Tribunal Constitucional como una submateria del genérico título autonómico sobre ejecución de la legislación laboral. Otra cosa es el valor generalizable de esta doctrina a las demás Comunidades Autónomas, circunstancia que habrá de concretar la práctica posterior. Y no sólo a la andaluza, cuyo nuevo Estatuto le atribuye similares submaterias competenciales de asistencia social y ejecución de la legislación laboral con proyección sobre la población inmigrante, sino incluso, más ampliamente, a las demás Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos no recurren (o, según los casos, no con tanto detalle) a la específica previsión de similares potestades, o que, simplemente, sólo contemplan genéricas competencias sobre asistencia social o ejecución de la legislación laboral.

Con independencia de todo lo recién señalado, parece ser discernible en la STC 31/2010 el doble efecto en relación con la dicotomía “colaboración-conflicto” antes apuntado para la competencia autonómica sobre acogida inicial. Puede ser, en función de cómo efectivamente se oriente la praxis del Estado autonómico en la materia, una llamada a la colaboración, o una confirmación de la viabilidad de esa colaboración, a la cual efectivamente ha dado lugar la Ley orgánica 2/2009, al haber dado entrada a la intervención autonómica en esta materia cuando exista previsión estatutaria. Pero puede también propiciar nuevos escenarios de futura conflictividad competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, si, aun a pesar de la caracterización en la STC 31/2010 como constitutivas de auténticos títulos competenciales de atribución estatutaria, pretendiera revertir el Estado la tendencia abierta en la Ley orgánica 2/2009, mediante nueva reforma de la LODYLE en clave de “recuperación” o “recentralización” de las mencionadas facultades autonómicas, sobre todo, de inicial autorización de trabajo.

La solución a esta problemática quizá pueda provenir, más que del planteamiento de conflictos de competencia o impugnaciones de inconstitucionalidad en vía jurisdiccional sobre cuestiones muy concretas relacionadas con la interpretación del alcance de las respectivas competencias entre CCAA y Estado en este ámbito, de la articulación de mecanismos de colaboración adecuados entre Estado y CCAA que atenuen tal tensión canalizando el potencial de conflicto hacia foros, acuerdos y técnicas concretas de colaboración que acaben dando lugar a una construcción relativamente consensuada de la interpretación más adecuada sobre el alcance y desarrollo de las respectivas competencias.

Algunos de esos instrumentos de colaboración se encuentran expresamente recogidos en los Estatutos de Autonomía, particularmente los “de última generación”, y en las reformas normativas posteriores en materia de extranjería, tanto de la Ley como del Reglamento, pero también se beneficiarán de los avances producidos en esta materia durante los últimos tiempos, en particular respecto de la colaboración horizontal.

5.3. El necesario desarrollo de los mecanismos de colaboración en el marco del sistema de gestión migratoria

Como se acaba de adelantar, existen en el ámbito de la inmigración diversos mecanismos de colaboración Estado-CCAA, que han ido consolidándose progresivamente. Algunos son de carácter bilateral y otros más bien multilateral, a los que las reformas recientes han añadido algunas técnicas adicionales de colaboración. Si empezamos por los primeramente citados, las Comisiones Bilaterales de Cooperación siempre han jugado un papel destacado en materia de inmigración, empezando por la tradicional Comisión Bilateral Estado-Canarias, de modo que su potenciación en varios Estatutos de Autonomía tiene por finalidad facilitar acuerdos políticos, la reducción de conflictos, el intercambio de información, la consulta de proyectos normativos, etc.

Tras las reformas estatutarias posteriores a 2006, las Comisiones Bilaterales se han potenciado y estructurado en Subcomisiones y Grupos de Trabajo, acogiendo entre otras cosas la negociación de los traspasos post-estatutarios (vía Comisión Mixta de Traspasos), especialmente relevantes en los casos en que la Comunidad Autónoma hubiera asumido nuevas competencias sobre inmigración, como ocurre con las autorizaciones de trabajo iniciales. No obstante, la bilateralidad no puede sustituir a la multilateralidad (ni conviene que lo haga) en determinados asuntos de interés común para el resto de CCAA, o sobre las que sea aconsejable un acuerdo conjunto, por lo que el escenario idóneo para su tratamiento es en Conferencia Sectorial, aunque luego se desplieguen a través de convenios bilaterales derivados de los acuerdos alcanzados en el seno de las mismas.

Ciertamente, contrasta la heterogeneidad competencial autonómica en inmigración con la clara preferencia de la LODYLE, tras su última reforma legal, por un mode-

lo de articulación de las relaciones de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de inmigración claramente inspirado en la idea de multilateralidad. Así ha sucedido merced a la antes mencionada formalización legal de la Conferencia Sectorial de Inmigración que ha llevado a cabo la Ley orgánica 2/2009, de reforma de la LODYLE, reemplazando al Consejo Superior de Política de Inmigración.

Esta sustitución, no obstante, tiene importantes implicaciones, pues, para empezar, su naturaleza institucional, la de órgano colegiado de coordinación y cooperación adscrito al Ministerio del Interior, se ha trocado en la de órgano de colaboración vertical entre Estado y Comunidades Autónomas, presidido por el Ministro de Trabajo, al que deberían trasladarse las funciones que antes desempeñaba el Consejo Superior. Entre ellas, las que poseía sobre información y colaboración, recepción de información por los agentes sociales, informe preceptivo de los contingentes, estudio de propuestas, seguimiento y evaluación de materias relacionadas con la integración, etc., que permitían al ahora extinto Consejo Superior de Política de Inmigración crear Comisiones y Grupos de Trabajo a tal efecto, y sobre todo, sus acuerdos se adoptaban por mayoría simple, lo cual daba un amplio margen de decisión a la Administración del Estado.

En la práctica, como ya se ha dicho, que la Conferencia devenga un órgano de intensa colaboración y articulación de las relaciones con las Comunidades Autónomas, finalmente no dependerá únicamente de la Ley, si no también de la regulación interna de la propia Conferencia de Inmigración (grupos de trabajo, ponencias técnicas). Sí es la Conferencia de Inmigración foro de debate y acuerdo para la determinación, a partir de las prioridades del plan Estratégico, de los programas de acción bienales dirigidos a reforzar la integración social de los inmigrantes, financiados a cargo del Fondo Estatal para la Integración (art. 2 ter. 4).

Precisamente, la distribución de las asignaciones del Fondo de Integración se recoge en una serie de convenios bilaterales que cada año se firman entre el Ministerio y las CCAA, y que constituyen un ejemplo clásico de instrumento de articulación de las relaciones de colaboración, en este caso aparentemente bilaterales pero en la práctica multilaterales, pues este convenio recoge los acuerdos adoptados en Conferencia Sectorial.³³ Entre los convenios, los hay de muchos tipos, pero generalmente están orientados a aportar fondos económicos a determinados proyectos³⁴ o son de carácter técnico para sostener instrumentos de coordinación, generalmente informáticos.³⁵

33 Véanse los Convenios firmados por el Ministerio de Trabajo e Inmigración con todas las CCAA durante 2010 para actuaciones de Acogida y Refuerzo Educativo de Personas Inmigrantes (2010 en http://www.mpt.es/areas/politica_autonomica/coop_bilateral_CCAA/Convenios_Colaboracion/2010.html).

34 Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Generalitat de Cataluña para el desarrollo de Plan piloto de Actuación Integral en barrios de Cataluña con alto índice de población inmigrante, de 19 de octubre de 2010.

35 Convenio entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y el País Vasco para el establecimiento de un sistema informático de telecomunicación entre AGE y CA para control (IT 05/03/2010).

Por otro lado, la tradicional reticencia a articular mecanismos horizontales de colaboración parece estar en fase de superación con la creciente consolidación de la Conferencia de Gobiernos Autonómicos (con 16 CCAA participantes),³⁶ y la voluntad de promover acciones políticas en asuntos de Estado e impulsar la colaboración entre los Gobiernos autonómicos y con el Gobierno central. Desde esta perspectiva, y a reserva lo que efectivamente dé de sí su evolución, éste puede ser un foro adecuado para la adecuada articulación de cuestiones como la eficacia de las declaraciones de desamparo y tutela administrativa de menores inmigrantes, la aproximación de los criterios de emisión de los informes de arraigo, la coordinación en el seguimiento del trabajo de los temporeros, etc. Del mismo modo, puede erigirse esta Conferencia de Gobiernos Autonómicos en instancia de negociación y concierto político llamado a articular una defensa concertada de su interpretación del alcance de las competencias del Estado en materia de inmigración e integración.

De otro lado, la regulación de los mecanismos de coordinación administrativa dirigidos a asegurar el funcionamiento del procedimiento de otorgamiento de la autorización de residencia y trabajo se ha traducido ya en acuerdos concretos de traspasos, concretamente a la Generalitat de Cataluña en materia de autorizaciones de trabajo iniciales. El Estado se reserva la facultad de establecer la aplicación informática común y los estándares comunes que garanticen una correcta actuación de todas las Administraciones implicadas, descartando la opción, quizás más en sintonía con las competencias autonómicas de autoorganización (pero tal vez, también, técnicamente más compleja), de ceñirse a asegurar que los pertinentes sistemas informáticos de las diversas Administraciones estén interconectados y sean interoperativos.³⁷

En este punto, no obstante, la propia Ley orgánica ha modulado o limitado en ciertos aspectos algunas de las nuevas facultades autonómicas relacionadas con la expedición de la autorización de trabajo inicial, al reconocer el acceso al mercado laboral del cónyuges y descendientes reagrupados, exonerándoles de la obtención de la misma (art. 21). O bien, al imponer el silencio positivo de un mes en las modificaciones de la limitación territorial o sectorial de las autorizaciones iniciales de trabajo (Disp. Ad. 1º).

De otra parte, se echa de menos la incorporación de criterios un poco más sustantivos en la LODYLE, tras la ley orgánica 2/2009, sobre las concretas fórmulas de coordinación y colaboración, especialmente en la expedición de las autorizaciones de residencia y trabajo iniciales, que pasan a manos de las CCAA, con competencias estatutarias en esta materia. Aunque ello haya sido objeto de los Acuerdos de las Comisio-

³⁶ Aragón, Cataluña, Andalucía, Valencia, Baleares, Castilla-León, La Rioja, Castilla-La Mancha, Euskadi, Galicia, y se añaden Cantabria, Navarra, Extremadura y Murcia. Aunque no asistieron a la última reunión de Santiago de octubre de 2010, se incorporarán a la siguiente Madrid, País Vasco, Castilla La Mancha y Canarias. Asturias es la única Comunidad que aún no se había unido al grupo en esas fechas.

³⁷ Este procedimiento conjunto de expedición unificada de autorizaciones de residencia y trabajo constituye todo un reto en los próximos años, si se quiere asegurar un elevado nivel de coordinación y evitar demoras en la tramitación de los expedientes.

nes Mixtas de Traspasos,³⁸ y finalmente se haya plasmado ya en una pequeña reforma del Reglamento de la Ley,³⁹ no estaría de más haber incorporado los criterios principales en la propia Ley.

La articulación legal de mecanismos de colaboración adecuados resulta esencial para establecer las bases para solucionar de los problemas entre los diferentes niveles de la Administración del Estado. Basten dos ejemplos. Como muestra de una insuficiente regulación de la colaboración, puede apuntarse el régimen de la nueva figura del informe de arraigo, que se transfiere a las CCAA, pero que éstas, a su vez, pueden traspasar a los Ayuntamientos (que era la práctica legal hasta la reforma por LO 2/2009). Dicha atribución se ha hecho sin especificar en la Ley si ese informe de arraigo, que además se generaliza para todos procedimientos de regularización extraordinaria, así como para renovaciones e incluso para la obtención de la nacionalidad, va a ser regulado por el Estado en el Reglamento de Extranjería en desarrollo de la Ley, o la regulación de las condiciones de emisión del mismo corresponden a las CCAA con competencias en esta materia, lo cual es una fuente potencial de conflicto, especialmente si las Comunidades definen ese informe de manera divergente. Frente a esta ausencia de criterios de referencia en la Ley, la única salida es la colaboración mediante mecanismos multilaterales, pero el marco normativo adolece de cierta imprecisión respecto al alcance de tal colaboración.

Como ejemplo de lo contrario, la reforma por la LO 2/2009 ha incrementado y perfilado mejor la colaboración Estado-CCAA en el tratamiento y protección de los menores no acompañados, articulando un procedimiento participado que parece canalizar los posibles conflictos hacia instrumentos y técnicas de colaboración, y ofreciendo algunos elementos de referencia para esa intervención conjunta. Así, se introducen varias medidas para facilitar una mayor participación de las CCAA en los procedimientos de protección y retorno de los menores, tanto en su dimensión externa como interna. En su dimensión externa, se empieza reconociendo la obligación de información del Estado a las mismas sobre la existencia de Acuerdos bilaterales sobre esta materia, información que debería extenderse también a su funcionamiento.

Por otro lado, las CCAA ven reconocida legalmente su capacidad de acción exterior (*gentlemen agreements*) en este ámbito (art. 35.2 LODYLE), en el caso concreto de servicios sociales y protección de menores, que les permitirían la conclusión de acuerdos con los países de origen dirigidos a procurar que la atención e integración de los menores se realice en su entorno de procedencia, previsión que debe permitir una continuidad de tratamiento de los menores que hubieran sido retornados, además de la prevención de futuras entradas del mismo o de otros menores de su entorno. Este reconocimiento no hace más que dotar de cobertura algunas acciones que ya se venían realizando desde algunas CCAA como Cataluña o Andalucía mediante la

³⁸ Real Decreto 1463/2009 de 18 de septiembre (BOE núm. 229 de 22 de septiembre de 2009).

³⁹ Real Decreto 1162/2009 de 10 de julio (BOE núm. 177, de 23 de julio de 2009).

creación o el refuerzo de centros formativos en origen, con el acuerdo de las autoridades de Marruecos.

Junto a este reconocimiento de competencias autonómicas de relación exterior, por lo que respecta al ámbito interno el nuevo art. 35 LODYLE incluye algunas disposiciones que inciden en la forma de actuación de las CCAA en esta materia. Así, la previsión de que las consultas con la representación diplomática o consular del país de origen sobre la situación familiar del menor se asignen a la Delegación o Subdelegación del Gobierno, habida cuenta de que las CCAA efectúan en muchas ocasiones gestiones similares a efectos de determinar la necesidad de protección.

Igual sucede con la nueva previsión sobre el traspaso de la custodia de los menores de los servicios autonómicos competentes a entidades especializadas, mediante convenios específicos. Unida tal disposición a la nueva prescripción de declaraciones judiciales individualizadas de tutela, permitiría que la movilidad del menor no generara nuevas obligaciones de tutela en el resto de CCAA, sólo de guarda temporal hasta la nueva puesta a disposición del menor en manos de la entidad tutelar competente.

También es novedosa, por último, la previsión del art. 35.12 LODYLE, que contempla la asunción de la tutela y custodia por una CCAA de los menores que se encuentren en otra CCAA, como medida de descarga de las zonas de recepción inicial de MEINA (Canarias, Ceuta y Melilla, con anterioridad). Tal innovación debería fortalecer los mecanismos de reconocimiento de las tutelas de otras CCAA, cuando exista movilidad de los menores, o cuando no existan o sean insuficientes los servicios especializados en una CCAA, permitiendo este precepto una custodia por cuenta de otra Comunidad.

Lógicamente, al tratarse de instrumentos de colaboración horizontal, el foro más adecuado para promover estos convenios debería ser la Conferencia Sectorial. O quizás, incluso mejor, si bien dependiendo lo que dé de sí su efectiva configuración y su real operatividad en la práctica, la nueva Conferencia de Gobiernos Autonómicos a la que anteriormente se hacía referencia.

6. CONCLUSIONES

Las reflexiones precedentes se inscriben en un análisis de primer impacto sobre el alcance de la Sentencia 31/2010, del que, no obstante, pueden extraerse algunas conclusiones de carácter general. La primera e inicial es que la resolución constituye un primer intento de clarificación jurisprudencial de la distribución competencial en inmigración, tan importante como necesaria. En este sentido, la STC 31/2010 asume una interpretación del título competencial estatal sobre inmigración, y de sus relaciones con otros títulos conexos, que permiten al resto de Administraciones situarse mínimamente, y lo hace con el menor impacto posible sobre las normas ya adoptadas, tanto Estatutos como legislación estatal y autonómica en la materia.

No obstante, los criterios de delimitación entre ese título competencial y otros conexos se resuelven en virtud de una preferencia cuya técnica y lógica de aplicación no están completamente explicitadas, lo cual tal vez reduzca la utilidad de la misma en el futuro, aunque en buena parte se explica ello por el carácter abstracto, y no directamente conflictual, de la impugnación que origina la propia Sentencia. Por otro lado, tal vez sea posible extraer un mayor juego a partir de las diferencias entre los títulos “extranjería” e “inmigración”, pues este último quizás deba ser objeto de una interpretación más flexible que el primero (dada la coexistencia de títulos sectoriales autonómicos con importante y reconocida proyección en la materia), a un bajo la formal consideración de ambos como exclusivos.

La solución aportada por la Sentencia, puesta en relación con el contexto normativo derivado de la legislación estatal y los Estatutos de Autonomía, genera además algunas paradojas interpretativas, como la potencial generalización de las facultades autonómicas sobre autorizaciones laborales iniciales o integración, de modo que en realidad contribuye a consolidar el papel de las Comunidades Autónomas como actores centrales en inmigración. La referida paradoja, debida a la distinta fecha de elaboración de una y otra, reside en que la fundamentación de la Sentencia 31/2010, de manera imprevista, puede suponer la transformación de la LO 2/2009 en un instrumento restrictivo de esa generalización, al exigir esta última expresa previsión estatutaria al efecto, salvo que se emprenda una interpretación, posible aunque no exenta de dificultades, de la misma a la luz de la propia Sentencia, que impida ese efecto, probablemente fuera de la inicial *voluntas legislatoris*.

Estas dificultades relativas de articulación recíproca no dejan de suscitar alguna incertidumbre respecto al desarrollo inmediato de las disposiciones sobre inmigración, empezando por el rol y el contenido del futuro Reglamento de ejecución de la LODYLE, actualmente en fase de redacción. Pero también lo hacen sobre algo tan esencial como es que el resto de CCAA puedan o no reclamar la igualación competencial, por ejemplo, a Andalucía o Cataluña, en estas dos áreas, y casi o más importante la mejor manera para articular tal reclamación (¿reforma de la LODYLE?, ¿reforma de sus Estatutos de Autonomía?, ¿simples acuerdos y Decretos de traspasos?, etc.).

Es evidente que la STC 31/2010 intenta fijar las bases interpretativas en este sector competencial, pero también que la lógica de la Sentencia, de una parte, y la de la LO 2/2009, de otra, deambulan por derroteros distintos que será necesario conciliar rápidamente. La conciliación de tales visiones es posible, canalizándola a través de los mecanismos de colaboración que la propia LO 2/2009 y los Estatutos prevén, pero hará falta también mucha voluntad política para evitar que se traduzcan en tensiones y conflictos competenciales.

Recibido: 24 de febrero de 2011
Aceptado: 25 de febrero de 2011