

# **Las competencias de las comunidades autónomas en materia de extranjería e inmigración y su incidencia en la competencia de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos**

**Augusto González Alonso**

Subdirector General de Relaciones con la Administración de Justicia y el Ministerio Fiscal,  
Ministerio de Justicia  
Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado

Sumario: I. EL RECIENTE PROCESO DE REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.—II. LAS COMPETENCIAS CONCRETAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE EXTRANJERÍA E INMIGRACIÓN. 1. Políticas sociales. 2. Política laboral. 3. Las competencias de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos; en especial, en relación con la materia de extranjería e inmigración. 4. Análisis conjunto de las competencias de las comunidades autónomas en materia de extranjería e inmigración y el impacto en la competencia de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos.

## **I. EL RECIENTE PROCESO DE REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA**

Los recientes procesos de reforma de varios Estatutos de Autonomía de algunas comunidades autónomas han puesto de manifiesto, una vez más, que el proceso de transferencia y de asunción de competencias por éstas sigue centrando el debate constitucional y los esfuerzos del legislador en clarificar un modelo de Estado que fue aparentemente diseñado como abierto por el constituyente (no hay que olvidar las referencias constantes a la diversidad y a la diferenciación a lo largo del texto constitucional), pero que probablemente dirigía su espíritu a cierta uniformidad como meta de los múltiples procesos de asunción de competencias que arbitra la Constitución Española.

A lo largo de la VIII Legislatura, y en concreto durante los años 2006 y 2007, han visto la luz seis reformas estatutarias que han ampliado las competencias que las autonomías asumen en distintas materias, y con distinta intensidad, habiéndose optado por un proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía para alcanzar ese fin, frente a otros mecanismos posibles como los que permiten los apartados 1 y 2 del artículo 150 de nuestra norma fundamental (leyes marco y leyes de transferencia o delegación). Ello ha supuesto que no exista un único modelo de descentralización territorial, que las comunidades autónomas hayan alcanzado distintos techos competenciales en función del procedimiento y los tiempos elegidos y que se haya franqueado o no el límite

aparentemente indisponible del artículo 149.1 de la Constitución cuando detalla las competencias exclusivas del Estado.

En efecto, dentro de las posibilidades constitucionales existentes para asumir nuevas competencias, esencialmente fueron dos las que podían entrar en juego atendiendo a las circunstancias políticas, sociales y económicas del momento en que se abrió el proceso: o las reformas estatutarias previstas en el artículo 147.3 o el dictado de leyes orgánicas de transferencia o delegación bajo la cobertura legal del artículo 150.2 de la Constitución. Una u otra vía presentan diferencias notables tanto en el procedimiento como en los límites a respetar y en el resultado del proceso.

Una reforma estatutaria ha de ajustarse al procedimiento establecido en los propios Estatutos de Autonomía. Es decir, que, una vez aprobados, sancionados y promulgados, sólo pueden ser modificados mediante el procedimiento establecido en ellos, cumpliendo unos requisitos que adiciona la propia Constitución: aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica (*ex* artículo 147.3 CE), más un referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes (*ex* artículo 152.2 CE). Es importante destacar que este proceso de reforma traslada la iniciativa desde el Estado (que puede ampliar o limitar las competencias autonómicas haciendo uso de su voluntad constitucional, a través de las leyes marco, de transferencia o delegación y de armonización) a la comunidad autónoma, haciendo que la norma que se alumbre haga gala de un carácter paccionado del que carecen en general las demás de nuestro ordenamiento jurídico.

El contenido de esa reforma deberá limitarse al que prevé el artículo 147 de la Constitución, es decir, a la denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica, la delimitación de su territorio, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias, y las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. Se hace esta aclaración por cuanto, como la norma que aprueba la modificación estatutaria tiene rango orgánico, sin embargo no puede recoger materias reservadas a este tipo de normas, como son las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, al régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución (*ex* artículo 81.1 CE). El procedimiento a seguir habrá de establecerse en cada Estatuto, lo que así sucedió, con tal heterogeneidad, que cada Autonomía recogió el procedimiento que consideró más conveniente, lo que ha sido completado por una mirada de normas procedentes de las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas así como del Congreso de los Diputados y del Senado en sus respectivos reglamentos. No existe, por tanto, un procedimiento homogéneo ni es propósito de este trabajo detallar los que se contemplan en cada norma autonómica.

Al margen de estas consideraciones, otras diferencias a tener en cuenta entre un procedimiento y otro de atribución de competencias a las comunidades au-

tónomas radica en que una modificación estatutaria, como se ha dicho, tiene un carácter paccionado, existe una confluencia de voluntades para la misma, puesto que intervienen tanto los Parlamentos autonómicos como el Parlamento nacional, lo que sin duda le aporta un barniz de legitimidad democrática extraordinariamente elevada. La ley orgánica de transferencia o delegación presenta un carácter unilateral, lo que no le resta un ápice de legitimidad democrática, sin duda, pero es una diferencia a destacar cuando se trata de una norma que integrará el bloque de constitucionalidad. Además, una ley orgánica de transferencia o delegación podría ser revocada por otra norma del mismo rango, desde el punto de vista técnico-jurídico, sin mayor obligación que la oportunidad que aprecien las Cortes Generales y la obligación de motivar y fundamentar con claridad las razones de esa revocación. Esto no es posible, sin embargo, cuando se ha aprobado una modificación estatutaria.

Otra diferencia notable se basa en las técnicas o modalidades de control: mientras que una reforma estatutaria está sometida a los controles que prevén genéricamente los artículos 153 CE (el del Tribunal Constitucional respecto a las disposiciones normativas autonómicas con fuerza de ley) y 155 CE (la posibilidad de que el Gobierno de la Nación, previo requerimiento al Presidente de una comunidad autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adopte las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de las obligaciones que le imponen la Constitución o las leyes), las leyes orgánicas de transferencia o delegación preverán en cada caso las formas de control que se reserve el Estado (*ex* artículo 150.2 CE).

La última diferencia, que me permite enlazar con el contenido material concreto de este trabajo, es el alcance de las materias y facultades que pueden ser transferidas o delegadas, frente a las reformas estatutarias. En este último caso, atendiendo al contenido del artículo 148.2 CE, el límite o marco infranqueable son las competencias atribuidas al Estado en exclusiva en el artículo 149.1, límite que no existe en el caso de la transferencia o delegación, que puede exceder ese marco y transferir o delegar toda una materia en bloque o facultades concretas de esa materia, incluidas las legislativas. Su único límite real lo constituye la Constitución y una suerte de núcleo de soberanía que es absolutamente indisponible. Se trataría de esas competencias que tiene atribuidas el Estado como exclusivas en las que no hay distinguos entre legislación ni bases ni las conocidas cláusulas «sin perjuicio» (que las convierten en muchos casos en competencias compartidas), sino que todas las facultades dentro de esa materia, tanto las legislativas como las reglamentarias como las ejecutivas, corresponden al Estado. Es el supuesto de los apartados 2.º, 3.º, 4.º y 5.º del artículo 149.1 referidos a nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo, relaciones internacionales, defensa y Fuerzas Armadas, y Administración de Justicia. Pues bien, en supuestos como estos, hay un núcleo que se conecta con la soberanía que es absolutamente indelegable, mientras que fuera de ese núcleo hay aspectos materiales u organizativos que podrían ser transferibles

a las comunidades autónomas. El Tribunal Constitucional ha entendido que el límite infranqueable se sitúa en el modelo de Estado diseñado por la Constitución, en concreto, en el núcleo de la soberanía estatal que da lugar a una unidad nacional (distinto de la unidad estatal), siempre que el concepto de soberanía y de Estado no se definan en abstracto y sí a partir de la Constitución de 1978, en concreto.

Pues bien, como se anticipó al comienzo de este apartado, durante la VIII Legislatura se abrió un importante proceso de reformas estatutarias en el que se han reproducido tácticas, consensos y disensos propios de un proceso constituyente, con la finalidad de adaptar estas normas esenciales para las comunidades autónomas a una realidad social cambiante y exigente, además de alcanzar, en algunos casos, el mismo techo competencial que otras Autonomías de primer grado o con mayor identidad competencial. Así, las siguientes son las normas orgánicas que han alumbrado las reformas estatutarias recientes:

- Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.
- Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

## **II. LAS COMPETENCIAS CONCRETAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE EXTRANJERÍA E INMIGRACIÓN**

Las responsabilidades que han asumido las comunidades autónomas en materia de extranjería e inmigración giran en torno a dos grandes ámbitos: el de las políticas sociales ligadas a los inmigrantes o extranjeros que llegan o se asientan en su territorio, en relación con las cuales llevan tiempo ejerciéndolas por mor del artículo 148.1,20.<sup>a</sup> CE, y el de la reciente atribución de competencias en el ámbito de la legislación laboral.

Sobre éste último aspecto se hará una mención especial a continuación, no sin antes tener en cuenta que, de conformidad con lo expuesto en el apartado 2 anterior, varias Autonomías han alcanzado este nuevo hito competencial basándose en una modificación estatutaria que tenía como techo máximo indisponible las competencias que el artículo 149.1 CE atribuye al Estado en exclusiva, especialmente las relativas a la mencionada legislación laboral, «*sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas*» (ex apartado 7.º de dicho precepto). Y ello porque, dentro de las posibilidades explicadas de asunción de competencias por éstas, la única que encaja con una lectura coherente de los nuevos preceptos estatutarios que se las atribuyen en materia de autorizaciones o permisos de trabajo es la modificación de los Estatutos de Autonomía, que han permitido que varias comunidades autónomas se responsabilicen de la ejecución de la legislación laboral del Estado, respetando, por tanto, la legislación básica y de desarrollo dictada por éste.

Es cierto, no obstante, que la materia conocida como inmigración y extranjería presenta una línea difusa con otras muchas de las que es complejo delimitarlas, al igual que sucede con la materia de nacionalidad, que puede comprender tanto políticas sociales, legislación civil y procesal como relaciones internacionales, entre otras.

Lo cierto es que la inmigración y la extranjería son títulos competenciales sobre los que no se ha pronunciado el Tribunal Constitucional delimitando las competencias del Estado y las que las comunidades autónomas podrían asumir eventualmente, si bien la doctrina viene entendiendo que no toda actuación pública relacionada con la inmigración es competencia exclusiva del Estado y que no tiene un carácter horizontal ilimitado que impida cualquier intervención o actuación autonómica. De hecho, como se explicará a continuación, las comunidades autónomas han asumido y ejercen competencias en relación con el fenómeno de la inmigración, especialmente en lo que respecta a la atención social y los servicios públicos que tienen como destinatarios a las personas inmigrantes.

Es cierto. La extranjería y la inmigración afectan igualmente a políticas sociales (sobre las que está claro que las comunidades autónomas han asumido competencias y vienen ejerciéndolas desde hace tiempo), a la legislación laboral (puesto que la autorización de los permisos de trabajo son un elemento clave de la política migratoria de nuestro país, como también se ha hecho con los permisos de residencia, relacionados de manera estrecha por la *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su Integración Social*), a la normativa procesal, a las relaciones internacionales con terceros Estados exportadores de esa inmigración y a las políticas activas y pasivas de empleo. Ahora bien, parece claro que se ha producido una situación paradójica, en el sentido de que el Estado, que en principio tiene competencias exclusivas en materia de inmigración y extranjería de conformidad

con el artículo 149.1,2.<sup>a</sup> CE, sin embargo ha visto cómo las comunidades autónomas han asumido títulos competenciales sectoriales que se han «sobrepuesto» —por decirlo de alguna manera— a la competencia exclusiva y excluyente del Estado. Lo cierto es que el tratamiento en esta materia parece ser semejante al de «Administración de Justicia» que también atribuye en exclusiva al Estado el artículo 149.1,5.<sup>a</sup> CE, de modo que hay un núcleo esencial del que no puede hacer dejación aquél, mientras que lo que rodea a esa «almendra central» de competencias sí puede ser asumido por las comunidades autónomas, como los medios materiales o personales. En el caso de la extranjería y la inmigración, el núcleo esencial parecen ser las materias reguladas en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre todo las referidas específicamente al régimen jurídico de los extranjeros en España, a las infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador y al régimen de coordinación de los poderes públicos. En definitiva, parece poder concluirse que al Estado le corresponde lo que se conoce como el estatuto jurídico del inmigrante, mientras que las comunidades autónomas asumen competencias en materia de prestación de servicios públicos y de integración social de éstos.

¿Qué relación existe, por tanto, con la competencia que también se atribuye en exclusiva al Estado en el artículo 149.1,7.<sup>o</sup> CE en relación con la legislación laboral, primer escalón ante el que uno se encuentra cuando persigue regular las autorizaciones administrativas de trabajo? Pues que la autorización y renovación de los permisos de trabajo a la población inmigrante son actuaciones propias de la ejecución laboral al constituir un elemento esencial de la ordenación del mercado de trabajo y de la integración laboral, alejándose del título competencial formal referido a la inmigración, razón por la que la base jurídico-constitucional empleada por las comunidades autónomas para asumir esas competencias de ejecución laboral resulta ser el artículo 149.1,7.<sup>a</sup> CE y no el artículo 149.1,2.<sup>a</sup> CE.

Dentro de lo que el apartado 7.<sup>o</sup> del artículo 149.1 denomina «legislación laboral», el Tribunal Constitucional entiende<sup>1</sup> aquella desde una perspectiva material, es decir, *«aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha Ley (artículo 1.3) se indican (STC 35/1982); declaración que ya en principio excluye la posibilidad de que la Comunidad Autónoma regule, por vía legal, aspectos comprendidos en la relación contractual así definida»*.

Respecto a las competencias que las comunidades autónomas pueden asumir en esta materia, hay que retrotraerse a otros pronunciamientos de la doctrina constitucional<sup>2</sup> que entienden que *«cuando la Constitución emplea el térmi-*

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 360/1993, de 3 de diciembre.

<sup>2</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982.

*no “legislación laboral” y la atribuye a la competencia estatal, incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la Ley y, por ende, como complementarios de la misma, pues si ello no fuera así, se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, que sólo mediante una colaboración entre Ley y Reglamento (o mediante una hipertrofia inconveniente desde el punto de vista de política legislativa) del instrumento legal, puede lograrse. Mientras que, por el contrario, no aparecen necesariamente incluidos dentro del concepto de legislación los reglamentos que carecen de significación desde el citado punto de vista por referirse a los aspectos organizativos. Y que, finalmente dentro de éstos debe incluirse los que afectan a la mera estructuración interna de la organización administrativa».*

La doctrina constitucional, por tanto, confirma<sup>3</sup> «la exclusión de los reglamentos de desarrollo de la competencia autonómica, inferida de la alusión, y sólo a ella, de los reglamentos organizativos, éstos sí de la exclusiva competencia del País Vasco, competencia que es claro que no es la aquí ejercitada en la norma cuya nulidad insta el Gobierno.». En consecuencia, al Estado le corresponde tanto la potestad legislativa como la reglamentaria de desarrollo, mientras que a la Comunidad Autónoma le corresponde la potestad reglamentaria en lo que respecta a los aspectos organizativos de su Administración.

## 1. Políticas sociales

En general, la mayoría de los Estatutos de Autonomía ostentan competencias en relación con las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, con la protección de sus derechos, la efectividad de los mismos junto a la exigencia de obligaciones ciudadanas y con los servicios de asistencia social.

- Así, el EA de Illes Balears<sup>4</sup> exige que la actuación de sus Administraciones Públicas se centre primordialmente en los derechos y la atención social de los inmigrantes con residencia permanente en dicha comunidad autónoma (*ex* artículo 16,3). Asimismo, el artículo 30.49 del Estatuto le atribuye competencia exclusiva en materia de la integración social y económica del inmigrante.
- El nuevo EA de la Comunidad Valenciana<sup>5</sup> ya menciona, en el preámbulo de su Ley Orgánica 1/2006 modificadora de la anterior norma estatu-

<sup>3</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional números 39/1982 y 249/1988.

<sup>4</sup> Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

<sup>5</sup> Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, modificado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

taria, los derechos y la atención social de los inmigrantes como parte integrante de una Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana. Además, el artículo 10 del mismo exige que la actuación de la Generalitat se centre primordialmente en los derechos y la atención social de los inmigrantes con residencia en su territorio. Para ello, hará uso de su competencia exclusiva en materia de servicios sociales (*ex* artículo 49.1,24.<sup>a</sup> EA).

- El EA del País Vasco<sup>6</sup> no menciona específicamente a los inmigrantes como objetivo de sus políticas sociales, sino que habrá que entenderla incluida dentro de la competencia exclusiva que el artículo 10.12 atribuye a esa comunidad autónoma en materia de asistencia social.
- El EA de Aragón<sup>7</sup> dispone que los poderes públicos de esa comunidad autónoma promoverán las políticas necesarias para la integración socioeconómica de las personas inmigrantes, la efectividad de sus derechos y deberes, su integración en el mundo educativo y la participación en la vida pública (*ex* artículo 29 EA). Redunda en esa idea el artículo 75,6.<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía, cuando atribuye a Aragón, como competencia compartida (es decir, la legislación de desarrollo y la ejecución de la legislación básica del Estado), las políticas de integración de los inmigrantes, en especial, el establecimiento de las medidas necesarias para su adecuada integración social, laboral y económica. En cualquier caso, y en general, corresponde en exclusiva a la comunidad autónoma de Aragón la competencia en materia de acción social (que incluye un sistema público de servicios sociales) y de políticas de igualdad social (*ex* artículo 71 EA).
- El EA de Andalucía<sup>8</sup>, en materia de política social, establece que deberá promoverse la participación de los ciudadanos extranjeros residentes en Andalucía (*ex* artículo 5.3 EA), sobre todo en cuanto afecta a los derechos de participación política (*ex* artículo 30.2 EA), que un objetivo básico de la comunidad autónoma es la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía (*ex* artículo 10.3,17.<sup>o</sup>), se reconoce como principio rector de las políticas públicas de la Comunidad dicha integración (*ex* artículo 37.1,9.<sup>o</sup>), y le atribuye la competencia sobre las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias. Por otra parte, el artículo 245.3 EA, dentro del capítulo V dedicado a la cooperación al desarrollo, y en el marco del principio de

<sup>6</sup> Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

<sup>7</sup> Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

<sup>8</sup> Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

solidaridad, dispone que serán objeto de atención preferente las políticas de cooperación al desarrollo con países vecinos o culturalmente próximos, o que se conciernen con Estados de procedencia de inmigrantes hacia Andalucía.

- El EA de Castilla y León<sup>9</sup> reconoce (*ex* artículo 10) a los extranjeros con vecindad administrativa en esa Comunidad los derechos que el Estatuto concede, a su vez, a los ciudadanos castellano-leoneses en los términos que establezcan las leyes que los desarrollen. Asimismo, se dispone que los poderes públicos promoverán la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León. El Estatuto también atribuye (*ex* artículo 70.1,12.º) a la comunidad autónoma la competencia exclusiva en materia de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes.
- El EA de Cataluña<sup>10</sup>, en el ámbito de las políticas sociales, llega un poco más lejos que otras normas estatutarias, de modo que, al regular las competencias propias de las entidades locales catalanas, les asigna específicamente la regulación y prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes (*ex* artículo 84.2 m) EA). En cualquier caso, un solo precepto referido a la inmigración, el artículo 138 del Estatuto, recoge las competencias autonómicas en materia social y en materia de política de inmigración y extranjería. En lo que se refiere al primer ámbito, se atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, lo que incluye las actuaciones socio-sanitarias y de orientación. También se incluye el desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas, el establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración económica y social de los inmigrantes y para su participación social y el establecimiento de un marco de referencia para la acogida e integración de aquellos.

Sirva sólo como apunte, pero merece la pena mencionar que el porcentaje de la población inmigrante es considerada por el EA de Cataluña como una variable básica para determinar las necesidades de gasto y, en consecuencia, del nivel de recursos financieros que precisa la Generalitat, entre los cuales se encuentra la participación en el rendimiento de los tributos estatales y los mecanismos de nivelación y solidaridad (*ex* artículo 206 EA).

<sup>9</sup> Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

<sup>10</sup> Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

- Los EA de Cantabria<sup>11</sup>, de Castilla-La Mancha<sup>12</sup>, de Navarra<sup>13</sup>, de Murcia<sup>14</sup>, de Madrid<sup>15</sup>, de La Rioja<sup>16</sup>, de Asturias<sup>17</sup>, de Galicia<sup>18</sup>, de Extremadura<sup>19</sup> y de Canarias<sup>20</sup> otorgan competencias exclusivas a estas comunidades autónomas en materia de asistencia social, bienestar social, desarrollo comunitario y servicios sociales en general, en las que habrá que entender incluidos dentro de su ámbito subjetivo a los inmigrantes y extranjeros con residencia en sus territorios.
- Los EA de Ceuta<sup>21</sup> y de Melilla<sup>22</sup> atribuyen a estas ciudades autonómicas las facultades de administración, inspección y sanción, así como el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria, en los términos que establezca la legislación general del Estado, en la materia de asistencia social (*ex* artículo 21.1 EA).

## 2. Política laboral

Como se ha anticipado, las políticas públicas en materia de extranjería e inmigración están íntimamente ligadas con otros muchos ámbitos como la legislación laboral, la política de control de fronteras, las relaciones internacionales con países exportadores e importadores de inmigrantes, la política interior y los procesos electorales, la nacionalidad y otras relaciones de carácter jurídico-civil, la política de empleo y la Seguridad Social, entre otras, todas ellas competencias propias del Estado en las que se autoriza un grado mayor o menor de participación de las comunidades autónomas.

Y, tras lo ya explicado en detalle al inicio de este apartado 2, dentro de la legislación laboral hay que entender incluidos tanto el régimen de autorización de trabajo como el conocido como «contingente» de trabajadores extranjeros que puede autorizar anualmente el Gobierno de la Nación teniendo en cuenta la

<sup>11</sup> Ley Orgánica 4/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cantabria.

<sup>12</sup> Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

<sup>13</sup> Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

<sup>14</sup> Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de Murcia.

<sup>15</sup> Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Madrid.

<sup>16</sup> Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

<sup>17</sup> Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

<sup>18</sup> Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia.

<sup>19</sup> Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

<sup>20</sup> Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias.

<sup>21</sup> Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, del Estatuto de Autonomía de Ceuta.

<sup>22</sup> Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, del Estatuto de Autonomía de Melilla.

situación nacional de empleo<sup>23</sup> así como las propuestas que eleven las comunidades autónomas y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, más el informe sobre la situación de empleo e integración social de los inmigrantes elaborado a tal efecto por el Consejo Superior de Política de Inmigración. En consecuencia, no nos puede extrañar que, de acuerdo con lo mencionado hasta este momento, las comunidades autónomas asuman la competencia para dictar las resoluciones que autorizan los permisos de trabajo, a modo de lo que ya sucede en otros países comunitarios, como Bélgica, Suiza o Alemania. En éste último país, por ejemplo, el consulado alemán solicita, antes de conceder un visado a un extranjero que desee trabajar allí, la autorización del Land correspondiente y de sus oficinas de empleo.

Del mismo modo, no puede olvidarse que sobre estas políticas públicas también hay que tener en cuenta y respetar las que ostenta la Unión Europea, cuyo Tratado constitutivo, con todas las modificaciones posteriores (especialmente, las introducidas por el Tratado de Amsterdam), reserva un título entero (el IV) de la tercera parte relativa a las políticas de la Comunidad, al régimen de visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas. Destacan esencialmente aquellos preceptos que regulan las medidas de control de las personas en las fronteras interiores y exteriores de la Unión, la normativa sobre visados aplicables a las estancias de duración inferior a los tres meses, la libre circulación de personas inmigrantes cuando se exceda de ese periodo de tiempo, las medidas en materia de asilo y refugio, las medidas de cooperación judicial en materia civil y de cooperación administrativa y, muy especialmente por lo que respecta al presente estudio, las medidas sobre política de inmigración y residencia de los nacionales de terceros países dentro de la Comunidad Europea. Es de observar que el Consejo de Ministros de la UE también ostenta competencias de gran relevancia, cuyos mínimos deben ser observados por los Estados miembros, en relación con las condiciones de entrada y de residencia de los inmigrantes, con los procedimientos de expedición por los Estados de la Unión de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar, con la inmigración y la residencia ilegales en territorio comunitario, así como con las políticas de repatriación de residentes ilegales.

Muestra reciente de tan relevantes políticas comunitarias pueden encontrarse, desde el punto de vista político, en el reciente proceso de registro y control de inmigrantes en Italia (cuyo procedimiento de recogida de datos tuvo que suavizarse por incumplir la normativa europea) o la recientísima *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 18 de junio de 2008, sobre la propuesta de Directiva de la Eurocámara y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los*

---

<sup>23</sup> Véase el artículo 39 Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su Integración Social.

*nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio*, todavía pendiente de ser aprobada, pero que ha sido objeto de un intenso debate en la Comunidad.

En general, la política de la Unión Europea en esta materia de extranjería e inmigración se ha venido centrando en la creación de un sistema común de asilo, una política de inmigración legal y la lucha contra la inmigración ilegal. El punto de partida político lo constituyó el Consejo Europeo de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999, seguido por otros Consejos Europeos posteriores que han centrado su atención en las medidas precisas para combatir la inmigración y estancia irregulares dentro de la Comunidad además de impulsar políticas de colaboración y cooperación con los Estados originarios de dicha inmigración ilegal.

En cualquier caso, las siguientes comunidades autónomas han asumido las competencias que se mencionan a continuación en relación con la política de inmigración y extranjería y, más concretamente, referida a la materia laboral:

- El EA de Illes Balears atribuye la función ejecutiva a esta comunidad autónoma, en los términos que se establezcan en las leyes y normas reglamentarias que dicte el Estado, en materia de la legislación laboral (*ex* artículo 32.11 EA) y en materia de inmigración en los términos previstos en la Constitución y en la legislación del Estado (*ex* artículo 32.18 EA).
- El EA de la Comunidad Valenciana, en el marco de las relaciones de colaboración y cooperación con el Estado y con otras comunidades autónomas, prevé (*ex* artículo 59.5) que la Generalitat colabore con el Gobierno de España en lo referente a las políticas de inmigración. En materia laboral, a la Generalitat le corresponde (*ex* artículo 51.1.1.<sup>a</sup>) la ejecución de la legislación laboral del Estado, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta el Estado con respecto a las relaciones laborales, dejando a salvo la alta inspección de éste y el fomento activo de la ocupación.
- El EA del País Vasco reserva al Estado (en concreto, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) las competencias relativas al control de entrada y salida en territorio nacional de los extranjeros, el régimen general de extranjería, de extradición y expulsión, así como sobre emigración e inmigración. Asimismo, la norma autonómica atribuye al País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta el Estado respecto a las relaciones laborales.
- El EA de Aragón, dentro de las competencias compartidas que regula el artículo 75, atribuye a esta comunidad autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en

materia de las políticas de inmigración, haciendo especial hincapié en la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros. Asimismo, dentro de las competencias ejecutivas que prevé el artículo 77 del Estatuto, se le atribuye la relativa a trabajo y relaciones laborales, incluyendo las políticas activas de ocupación, la intermediación laboral, así como la prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo.

- El EA de Andalucía atribuye a la comunidad autónoma la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en su territorio, en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia y de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado (*ex* artículo 62.1 b) EA). Ese mismo precepto aclara que esta competencia incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción. Por otra parte, el artículo 62.2 EA dispone que dicha comunidad autónoma participará en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Andalucía y, en particular, la participación preceptiva en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros.
- El EA de Castilla y León, en el artículo 70.1, 12.º que atribuye a la comunidad autónoma competencia exclusiva en ciertas materias, dispone que la Junta colaborará con el Gobierno de España en todo lo relativo a políticas de inmigración, en el ámbito de sus respectivas competencias. En materia de legislación laboral, y con una redacción casi idéntica que el EA de Aragón, el artículo 76 EA atribuye a esta comunidad autónoma la competencia de ejecución, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias del Estado, en lo que respecta al empleo y las relaciones laborales, las políticas activas de ocupación, la prevención de riesgos laborales, la promoción de la salud y la seguridad laboral.

Asimismo, y de manera novedosa, ese mismo artículo 76 EA atribuye a la Comunidad de Castilla y León la fijación, en colaboración con el Estado, de las necesidades del mercado laboral que determinan la concesión de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros.

- El EA de Cataluña atribuye, en necesaria coordinación con la competencia que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, la competencia ejecutiva a esa Comunidad en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en su territorio, competencia que incluye expresamente la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena, la tramitación y resolución de los recursos presentados en relación con esas autorizaciones o permisos y la aplicación del régimen de ins-

pección y sanción. A renglón seguido, el mismo artículo 138 a que se está haciendo referencia atribuye a la Generalitat de Cataluña la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para esa comunidad autónoma, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros. En materia de trabajo y relaciones laborales, el artículo 170 EA explicita que le corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en esta materia, desglosando pormenorizadamente su contenido: relaciones laborales y condiciones de trabajo, políticas activas de ocupación, cualificaciones profesionales en Cataluña, intermediación laboral, negociación colectiva, procedimientos de regulación de ocupación, prevención de riesgos laborales, seguridad y salud en el trabajo, potestad sancionadora de las infracciones del orden social, determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Cataluña, control de legalidad y registro posterior de los convenios colectivos, instrumentos de conciliación, mediación y arbitraje laborales, y elaboración del calendario de días festivos a regir en el territorio de Cataluña. En estos ámbitos específicos, el EA también le atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora.

- Los respectivos EA de Cantabria, Castilla-La Mancha, Navarra, Murcia, Madrid, La Rioja, Asturias, Galicia y Extremadura atribuyen la competencia ejecutiva a estas comunidades autónomas, en materia laboral, si bien aclaran en su articulado que corresponde al Estado la competencia sobre legislación laboral y la alta inspección, quedando también reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo.
- Los EA de Ceuta y de Melilla no recogen previsión alguna a favor de estas Ciudades Autonómicas en materia de política de inmigración o extranjería, ni sobre materia laboral.
- El EA de Canarias especifica que le corresponde a esta comunidad autónoma la competencia de ejecución de la legislación laboral (*ex* artículo 33.2 EA) y que podrá elevar al Gobierno de España las propuestas que estime oportunas sobre la residencia y trabajo de los extranjeros en Canarias (*ex* artículo 37.1 EA).

### **3. Las competencias de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos; en especial, en relación con la materia de extranjería e inmigración**

La determinación de la competencia de las distintas instancias y grados de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa ha sido asunto polémico desde antes de la aprobación de la *Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Ju-*

*jurisdicción Contencioso-Administrativa* (en adelante, LJCA), y en estos momentos, en los que este orden jurisdiccional arrastra 330.225 asuntos pendientes a finales del año 2007 (de los que 136.698 corresponden a los juzgados unipersonales y 163.273 corresponden a las Salas de lo Contencioso de los Tribunales Superiores de Justicia<sup>24</sup>), vuelve a surgir con fuerza.

A diferencia de otros órdenes jurisdiccionales, en el contencioso-administrativo no puede atenderse tan solo a criterios de competencia territorial, ya que un Estado compuesto como el español, en el que concurren tres centros territoriales de poder, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales con órganos muy diversos y con atribuciones complejas, suponen que la adopción de unos y otros criterios para determinar la competencia objetiva tenga consecuencias muy relevantes.

Así, si bien atender al criterio estrictamente territorial podría suponer la ventaja aparente de que unos órganos jurisdiccionales conozcan de los actos y disposiciones dictados por órganos administrativos de su mismo ámbito territorial, produce el inconveniente de que, en los escalones administrativos territoriales de nivel inferior (entidades locales y su Administración institucional) se pueden generar resoluciones contradictorias entre unos órganos y otros que en nada favorecen la seguridad jurídica, la unidad de acción del Gobierno y la igualdad efectiva de los ciudadanos antes los poderes públicos.

Por el contrario, si se intenta superar este último problema atribuyendo la competencia a órganos judiciales con una circunscripción superior a la de los órganos administrativos sujetos a su control, es posible que se reduzca el riesgo de dictar resoluciones contradictorias, pero se corre otro tan importante como el anterior, que consiste en saturar a esos órganos de grado superior con el conocimiento de miles de asuntos de entidades territoriales inferiores, además de alejar al foro del ciudadano, con las implicaciones de costes que ello conlleva. Esta última opción puede que tenga como ventaja la reducción del número de recursos susceptibles de ser interpuestos por las partes del proceso cuando detectan resoluciones contradictorias, pero requiere igualmente una perfecta organización de la distribución de competencias en la instancia y en los órganos superiores.

La competencia objetiva determina qué tipo de órgano jurisdiccional, dentro del mismo orden, debe conocer de un asunto con exclusión de los demás, atendiendo en todo caso al objeto del proceso, dentro del cual se prioriza su naturaleza jurídica, la materia sobre lo que versa la pretensión, su cuantía económica o, como resquicio histórico, la jerarquía del órgano administrativo que ha dictado el acto o disposición que se impugna.

La competencia objetiva no se determina en el orden contencioso-administrativo por el contenido de la pretensión, sino en función del órgano administra-

---

<sup>24</sup> Fuente: La Justicia dato a dato. Año 2007. Estadística Judicial. CGPJ.

tivo autor del acto o disposición impugnada y del ámbito material sobre el que versa la actuación, en lo que se conoce como «fuero de acto administrativo». Esto significa que la LJCA emplea tres criterios para determinar la competencia territorial del órgano jurisdiccional contencioso:

1. El órgano jurisdiccional dentro de cuya circunscripción territorial tenga su sede el órgano administrativo autor de la actuación administrativa impugnada; este criterio se emplea también en los supuestos en que esa actuación administrativa afecta a una pluralidad de destinatarios.
2. Si la actuación administrativa versa sobre personal, propiedades especiales y sanciones, el fuero es concurrente y electivo para el demandante, correspondiendo bien al órgano jurisdiccional dentro de cuya circunscripción territorial tiene su sede el órgano administrativo autor del acto impugnado o bien el órgano jurisdiccional dentro de cuya circunscripción territorial tenga su domicilio el recurrente.
3. El órgano jurisdiccional dentro de cuya circunscripción territorial radiquen los inmuebles cuando se impugnan actuaciones urbanísticas, expropiaciones forzosas y cualquier intervención administrativa en la propiedad privada.

De acuerdo con lo expuesto, y al margen de algunas reflexiones que la doctrina ha realizado en relación con el segundo criterio expuesto de determinación de la competencia territorial (puesto que si se impugna una actuación que emana de un órgano de una comunidad autónoma distinta de aquella en la que tiene el domicilio el recurrente, el TSJ de la comunidad autónoma en la que radique este domicilio llegaría a enjuiciar la actuación de otra comunidad autónoma) lo cierto es que si el Gobierno de la Nación o los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas alteran la competencia de los órganos de la Administración Pública que dirigen, por motivos de oportunidad técnica, organizativa o política, quedaría automáticamente alterada la competencia objetiva y funcional (la que se refiere a todas las fases del procedimiento, desde su inicio hasta su ejecución) del órgano jurisdiccional que conoce del asunto.

Es precisamente este asunto la meta que se pretendía alcanzar con este artículo doctrinal. Como se ha mencionado, hasta estos momentos, todas las competencias previstas en la *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su Integración Social*, y en su reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, en relación con el régimen de residencia temporal, residencia temporal y trabajo, residencia permanente y contingente de trabajadores extranjeros, están atribuidas a órganos de la Administración General del Estado o de su Administración periférica.

Así, en el caso de la autorización de la residencia temporal (*ex* artículo 35.5 RD 2393/2004) y de residencia permanente (*ex* artículo 73.4 RD 2393/2004),

la competencia corresponde al Delegado o Subdelegado del Gobierno, por lo que los recursos que se puedan presentar frente a esa Resolución administrativa de estos órganos periféricos de la Administración General del Estado, al agotar la vía administrativa (*ex* disposición adicional décima del RD 2393/2004), son competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (*ex* artículo 8.4 LJCA). En el supuesto de residencia temporal y trabajo, ya sea por cuenta ajena, ya por cuenta propia, la competencia, si bien no se precisa en los concretos preceptos que lo regulan en el RD 2393/2004, también se entenderá que corresponde a los Delegados del Gobierno en las comunidades autónomas uniprovinciales o a los Subdelegados del Gobierno en las provincias, de conformidad con la disposición adicional primera del RD 2393/2004. Al tratarse, de nuevo, de órganos de la Administración periférica del Estado, conocerán de los recursos contenciosos los Juzgados unipersonales de lo Contencioso-Administrativo.

En el caso del contingente de trabajadores extranjeros, la competencia le corresponde al Consejo de Ministros (*ex* artículo 39 LO 4/2000 y artículo 77 RD 2393/2004), por lo que cualquier eventual recurso que se interpusiese sería conocido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (*ex* artículo 12 LJCA).

Cuando nos enfrentamos a las resoluciones administrativas que son dictadas por la comisión de infracciones en materia de extranjería, la competencia le corresponde a los Delegados del Gobierno en las comunidades autónomas uniprovinciales o a los Subdelegados del Gobierno en las provincias (*ex* artículo 55.2 LO 4/2000 y artículo 119 RD 2393/2004), por lo que el régimen de recursos jurisdiccionales posibles sigue las mismas normas de competencia que las ya mencionadas en relación con los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, teniendo en cuenta que dichas resoluciones sancionadoras gubernativas ponen fin a la vía administrativa de conformidad con la misma disposición adicional décima ya mencionada del RD 2393/2004.

En relación con la Administración periférica del Estado, tan sólo cabe apuntar que está compuesta de órganos administrativos, lo que hace que no quiebre el principio de personalidad jurídica única que la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* consagra para la Administración General del Estado. Su regulación está prevista en los artículos 22 a 35 de la *Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado* (LOFAGE), así como en varias disposiciones reglamentarias de desarrollo, como el *Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares de la Administración General del Estado*, el *Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de Integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno*, y la *Orden de 21 de enero de 1999, sobre relaciones con los servicios del Ministerio del Interior integrados en las Delegaciones del Gobierno*.

Del mismo modo, las comunidades autónomas fueron creando, desde su constitución, su propia Administración periférica, si bien en muchos casos emplearon como plataforma orgánica y aprovecharon los recursos de los antiguos servicios periféricos de los departamentos ministeriales del Estado en las provincias. Cada uno de esos órganos de la Administración periférica autonómica dependen de una Consejería, constituyendo un conjunto de servicios de base provincial, salvo algunas excepciones en algunas comunidades autónomas en las que se ha creado una sola delegación territorial única por provincia, como es el caso de Castilla y León o de Aragón. Habrá que estar, en todo caso, a lo que establezcan los Estatutos de Autonomía respectivos y a las normas de organización que hayan aprobado.

La vigente LJCA atribuye la competencia para conocer de todas las resoluciones que se dicten en materia de extranjería por la Administración periférica del Estado a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (*ex* artículo 8.4). Pues bien, al respecto se pueden realizar algunas precisiones.

En primer lugar, que si el acto dictado por los órganos de la Administración periférica del Estado lo ha sido por delegación de un órgano de la Administración Central, el conocimiento del recurso contencioso se sustrae de los Juzgados unipersonales al órgano que sea competente de esa misma jurisdicción en atención al órgano administrativo verdadero autor del acto.

En segundo lugar, que el conocimiento de estos asuntos de extranjería, que antes de la modificación de la LJCA (realizada por la disposición adicional decimocuarta de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre) eran atribuidos a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, pasaron a ser atribuidos a los Juzgados unipersonales de esta jurisdicción.

Así, y de forma general, estos Juzgados conocen de los recursos frente a los actos y disposiciones dictados por la Administración periférica del Estado, salvo que su cuantía sea superior a 60.000 € o cuando se dicten en ejercicio de sus competencias sobre dominio público, obras públicas del Estado, expropiación forzosa y propiedades especiales, en cuyo caso la competencia salta a los TSJ (*ex* artículo 10.1 k) LJCA). A este respecto, es preciso recordar que ha sido un criterio sostenido por la doctrina y por la jurisprudencia que los actos de cuantía indeterminada dictados por los órganos de la Administración periférica del Estado debían recibir el mismo tratamiento competencial que los de cuantía superior a los de 60.000 €, es decir, que debieran conocer de ellos las Salas de lo Contencioso de los TSJ, al igual que cuando la materia versase sobre dominio público, expropiación, obras públicas y propiedades especiales, en cuyo caso parece que la atribución de competencias a los TSJ sigue un criterio material en lugar de orgánico.

Efectivamente, hay que insistir en que la atribución de competencias a los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo ha seguido, como

muchos autores sostienen, un criterio finalista y puramente orgánico, más que material. Es decir, que el espíritu de los artículos 8 al 12 LJCA es el de establecer una correlación entre la competencia territorial del órgano administrativo autor del acto impugnado y la del órgano jurisdiccional llamado a su enjuiciamiento. En materia de extranjería, y puesto que se plantearon numerosas cuestiones de competencia negativas entre los Juzgados y los TSJ, el Tribunal Supremo asentó el criterio<sup>25</sup> en virtud del cual el recurso contencioso-administrativo frente a los actos o resoluciones dictadas en materia de extranjería (incluyendo la denegación de exención de visado, salida del territorio nacional y denegación del permiso de trabajo) había que entenderlos de cuantía indeterminada y, en consecuencia, debían tener el mismo tratamiento competencial que el establecido para los de cuantía superior a 60.000 €, lo que supone que el conocimiento de esos recursos correspondía a los TSJ conforme a la redacción de la letra j) (hoy, letra k) del artículo 10.1 LJCA. Incluso alguna sentencia de esa misma fecha<sup>26</sup> entendía que «... *la excepción de competencia de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo para los actos de cuantía superior a 10 millones de pesetas se extiende a los recursos de cuantía indeterminada, por lo que debe concluirse declarando que la competencia controvertida corresponde a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en virtud de la norma residual del artículo 10.1 j) de la Ley Jurisdiccional ...*». Ese mismo criterio fue sostenido por la Abogacía del Estado en su Circular número C.A.-3/2001.

Más adelante, para evitar estas dudas interpretativas (que ya quedaron aclaradas, no obstante, por varios pronunciamientos del Tribunal Supremo), se modificó el artículo 8 de la LJCA, de modo que se introdujo un nuevo apartado 4 que atribuyó el conocimiento de todos los recursos que se deduzcan frente a las resoluciones que se dicten en materia de extranjería por la Administración periférica del Estado a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Esta fue la modificación introducida por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, antes mencionada. Además, resulta indiferente que esos actos hayan sido confirmados posteriormente en vía de recurso, fiscalización o tutela por un Ministro o un Secretario de Estado, porque el Tribunal Supremo también ha establecido que esa circunstancia no modifica la regla de atribución competencial del Juzgado provincial.

Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocen también de los recursos frente a actos y disposiciones de la Administración periférica de las comunidades autónomas, en este caso sin límite de cuantía que haga saltar el conocimiento del recurso a los TSJ, como ocurría con los actos de la Administración periférica del Estado (salvo en materia de extranjería, como se ha explicado). También en este caso es indiferente que el órgano superior confirme en vía

<sup>25</sup> Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2000.

<sup>26</sup> Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 2000.

de recurso, fiscalización o tutela, los actos dictados por esa Administración periférica autonómica, ya que la competencia sigue residenciada en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

#### **4. Análisis conjunto de las competencias de las comunidades autónomas en materia de extranjería e inmigración y el impacto en la competencia de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos**

Las modificaciones estatutarias emprendidas y aprobadas en la VIII Legislatura, y que han supuesto la revisión de media docena de Estatutos de Autonomía, han dado lugar a que unas pocas comunidades autónomas hayan asumido competencias ejecutivas en relación con la tramitación y resolución de las autorizaciones de trabajo así como en relación con la tramitación y resolución de los recursos que eventualmente puedan interponerse frente a esas Resoluciones administrativas. Puesto que para el ejercicio por un extranjero de una actividad profesional por cuenta propia o ajena en España se requiere el concurso de dos autorizaciones, la de trabajo y la de residencia, ésta última residenciada todavía en la Administración General del Estado, necesariamente se produce un concurso de dos Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias en un mismo procedimiento. Parece preciso analizar qué Administración ejerce una y otra competencia, a la luz de todo lo explicado en los apartados anteriores, cómo queda afectada la competencia de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos para conocer de los recursos que se interpongan, y las modificaciones normativas que resulta preciso acometer.

Tal y como se ha detallado en el apartado 3 anterior, las únicas Autonomías que han asumido esas competencias en materia de autorizaciones de trabajo para extranjeros son Cataluña y Andalucía, de forma clara, y Castilla y León, empleando una fórmula ambigua que le atribuye la fijación, en colaboración con el Estado, de las necesidades del mercado laboral que determinan la concesión de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros.

Respecto a este último Estatuto de Autonomía, no parece que de dicho precepto (artículo 76,2.º EA) pueda inferirse que la comunidad castellano-leonesa tenga competencias ejecutivas para autorizar los permisos de trabajo de los extranjeros que se propongan desarrollar una actividad laboral en su ámbito territorial, sino que parece referirse a la determinación, junto con el Estado, de las necesidades que presenta el mercado laboral español (se supone que, más concretamente, las del territorio de esa comunidad autónoma), que darían lugar a que se aumenten o restrinjan los permisos de trabajo a autorizar por la Administración competente. Hay que entender esta competencia como la colaboración con el Estado en la determinación de las líneas maestras de su política de extranjería e inmigración, tales como el contingente o la política inmigratoria

en general, la cual sin duda tiene repercusión en todo el territorio nacional y en cada una de las comunidades autónomas españolas.

Los Estatutos de Cataluña y Andalucía recogen, en sus respectivos artículos 138 y 62, que corresponde a cada una de esas comunidades autónomas la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en su territorio, competencia que deberá ejercerse en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, y que incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena, así como la autorización y resolución de los recursos presentados con relación a esos expedientes de autorización de trabajo y la aplicación del régimen de inspección y sanción. Se trata de dos preceptos casi miméticos en su redacción y que responden al mismo espíritu por el que las Autonomías asumen verdaderamente una competencia de ejecución de la legislación laboral del Estado, abordada desde una perspectiva material y no formal.

Es preciso destacar que, al menos, gran parte del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha sido cuestionado jurídicamente ante el Tribunal Constitucional, mediante la interposición de dos recursos de inconstitucionalidad: uno de ellos por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario popular en el Congreso de los Diputados, el cual fue admitido a trámite por Providencia de 27 de septiembre de 2006; y el segundo fue interpuesto por el Defensor del Pueblo, siendo admitido a trámite por Providencia de 10 de octubre de 2006. De los muchos preceptos que se recurren de esa norma estatutaria, se cuestiona el artículo 138 mencionado, lo que nos invita a pensar que habrá que esperar a la resolución de los citados recursos para conocer el alcance y armonía con la Constitución Española del citado precepto y, en consecuencia, del homólogo del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que en caso de un pronunciamiento de inconstitucionalidad por parte del Alto Tribunal, quedaría seriamente cuestionado, a pesar de la paradójica situación de no haber sido recurrido<sup>27</sup> cuando su contenido es casi idéntico al precepto de la norma aprobada para Cataluña.

En cualquier caso, y de acuerdo con la clásica hoja de ruta de asunción de nuevas competencias por las comunidades autónomas o de transferencia de las mismas por parte del Estado, será preciso esperar a la aprobación de los respec-

<sup>27</sup> El Estatuto de Autonomía de Andalucía, reformado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, ha sido recurrido ante el Tribunal Constitucional por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, pero, entre los artículos recurridos, no se encuentra el artículo 62 que le atribuye competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros. Dicho recurso de inconstitucionalidad fue admitido a trámite por providencia de 3 de julio de 2007.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, reformado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, también ha sido recurrido ante el Tribunal Constitucional por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, aunque no es objeto del recurso el artículo 76,1.º que otorga competencias ejecutivas a dicha comunidad autónoma en la fijación, en colaboración con el Estado, de las necesidades del mercado laboral que determinan la concesión de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros. Dicho recurso de inconstitucionalidad fue admitido a trámite por providencia 2 de abril de 2008.

tivos reales decretos de traspasos de medios materiales y personales para que la virtual competencia sea ejercida verdaderamente por las comunidades autónomas que la hayan asumido.

Pues bien, parece evidente que, si a partir de estas modificaciones estatutarias, algunas comunidades autónomas van a dictar una resolución administrativa que concede la autorización de trabajo a los extranjeros, desplazando a las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno, por mucho que actúen coordinadamente con el Estado (lo cual puede significar, a la espera de la modificación del Reglamento de Extranjería, hoy en día en tramitación por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, que la resolución sea única dictada por el Estado aunque intervengan de algún modo las comunidades autónomas en el procedimiento administrativo que conduzca a autorizar los permisos de trabajo), podría alterarse la competencia de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos responsables de conocer de los recursos que sean interpuestos contra esas resoluciones si las mismas son dictadas por un órgano central de la Administración autonómica, en función de la decisión de autoorganización que puedan tomar esas Autonomías.

Efectivamente, en este supuesto, la competencia ya no correspondería a los Juzgados unipersonales de lo Contencioso-Administrativo, sino a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia correspondientes, que son los órganos competentes para conocer de los recursos que se deduzcan en relación con los actos de las Administraciones de las comunidades autónomas cuyo conocimiento no esté atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (*ex* artículo 10.1 a) LJCA). Contra dichas sentencias cabría interponer recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (*ex* artículo 86.1 LJCA).

Ahora bien, si la resolución administrativa o el recurso gubernativo que pueda interponerse contra el mismo (habrá que entender que será el recurso potestativo de reposición, ya que las resoluciones serán presumiblemente dictadas por órganos que pongan fin a la vía administrativa, como ahora establece la disposición adicional décima del Reglamento de extranjería para las resoluciones dictadas por los Delegados y Subdelegados del Gobierno sobre autorizaciones de residencia y de trabajo) son dictados por un órgano de la Administración periférica de las comunidades autónomas, porque así haya sido decidido por éstas en el ejercicio de su potestad de autoorganización, la competencia seguiría residenciada en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (*ex* artículo 8.3 LJCA), que lo tramitarían por el procedimiento abreviado (*ex* artículo 78.1 LJCA), sentencia que sería apelable ante las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ correspondientes (*ex* artículo 81.1 LJCA).

Lo que se quiere concluir con ello es que este sería un supuesto en el que la regulación que emprenda y apruebe el Ejecutivo con la segura modificación del *Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el*

*reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, podría alterar la competencia para conocer de los recursos contencioso-administrativos, alterando el espíritu y la letra pretendidos por el legislador contencioso en la Ley 29/1998.

En el caso de que esta modificación reglamentaria se produzca en dichos términos, o si no quedan suficientemente claras las competencias de los órganos de cada ente territorial que interviene en un acto administrativo complejo o de tracto sucesivo como el de la autorización de los permisos de trabajo, se daría lugar a la alteración competencial del foro jurisdiccional que se ha comentado, con el consiguiente impacto en otros aspectos colaterales nada despreciables. Así, se verían afectados el sistema de reparto de asuntos y el volumen de pendencia, el posible alejamiento del foro del justiciable y, especialmente por lo que afecta a la seguridad jurídica y la unidad de criterio, a la posible disparidad de pronunciamientos jurisdiccionales cuando esos mismos actos son enjuiciados en unas comunidades autónomas por unos órganos unipersonales y en otras por órganos colegiados.

Es cierto que parte del mal procede de la propia norma jurisdiccional contenciosa, que al basarse en un criterio orgánico de distribución competencial, hace que pueda subvertirse con relativa facilidad cuando los actos administrativos o resoluciones sean adoptadas por órganos centrales en lugar de por órganos periféricos, o viceversa, en función de las modificaciones que en el ejercicio de la competencia administrativa pueda introducir el poder Ejecutivo en el ejercicio legítimo de su potestad de autoorganización. Así ha sucedido en otros casos de fácil recordación para los profesionales del Derecho Administrativo, como las cuestiones de personal, las sanciones administrativas o las reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado, supuestos todos ellos en los que pueden resolver unos u otros órganos jurisdiccionales en función de que se refieran o no al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera, o en función de la cuantía del acto que se dicta, en lugar de seguirse el criterio puramente orgánico.

