

EXTRANJERÍA Y NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA¹

Pablo Santolaya Machetti

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Alcalá

SUMARIO: 1. La normativa de extranjería. Una interpretación excesivamente estatista del reparto competencial. – 2. Una lectura más adecuada a la realidad autonómica. – 3. La extranjería y la inmigración en las reforma de los Estatutos de autonomía. 3.1. Consideraciones generales. 3.2. Estatuto valenciano y Proyecto de las Islas Baleares. 3.3. Estatuto catalán. 3.4. El Proyecto de Estatuto andaluz. 3.5. Los proyectos de Aragón, Castilla y León, y Canarias. – 4. A modo de conclusión. – Bibliografía citada. – *Resum-Abstract*.

1. La normativa de extranjería. Una interpretación excesivamente estatista del reparto competencial

Debo partir en mi exposición de un dato que, aunque tópico, sigue siendo necesario reiterar. La extranjería es en España un tema relativamente nuevo que apenas fue tenido en cuenta en el momento de la redacción de la Constitución de 1978, mucho más volcada en el tratamiento de los emigrantes españoles en el extranjero que en el des-

1. Este trabajo ha evolucionado al ritmo de las reformas de los Estatutos de Autonomía. Expuse una primera versión en el IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas Españoles (ACE), celebrado en Baeza, en noviembre de 2005, como una de las ponencias del Panel "La ampliación de competencias en los nuevos Estatutos de Autonomía". Las Actas del Congreso han sido publicadas, en diciembre de 2006, por Tirant lo Blanch; "La reforma de los estatutos de Autonomía". Coordinador: Gerardo Ruíz-Rico Ruíz. ISBN10: 848456651X. Tuve ocasión de reformarlo para el Seminario "La inmigración en la Unión Europea un análisis multinivel" organizado por la Xunta de Galicia en Vigo, el 29 y 30 de junio de 2006, recogiendo los cambios derivados de la tramitación en el Congreso de los Diputados del Estatuto Catalán, particularmente importantes en esta materia. El texto actual, actualizado en enero de 2007, ha sido completado con las disposiciones relevantes contenidas en el Proyecto de Estatuto de Andalucía, pendiente de su ratificación en referéndum regional, y los de las Islas Baleares, Aragón, Canarias y Castilla y León, ya aprobados por sus respectivos Parlamentos y en diversas fases de tramitación en el Congreso de los Diputados.

tino de los –escasos– inmigrantes a nuestro país. No quiero insistir en este tema, pero sí, al menos, dejar constancia de que la única reforma que ha tenido nuestro texto constitucional en sus veintiocho años de existencia, ha sido precisamente en este aspecto.

De modo que además de la determinación, un tanto asistemática y abierta, de los sujetos de los derechos fundamentales, la única referencia constitucional en materia de extranjería se encuentra en el 149.1.2, para afirmar que nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo son competencia exclusiva del Estado.

Dejando al margen la emigración de los ciudadanos españoles al extranjero y el derecho de asilo, que, al menos en lo que se refiere a la determinación del estatuto de refugiado, es claramente competencia estatal, sin duda los dos conceptos fundamentales que deben ser clarificados con relación al reparto constitucional de competencias son los de inmigración y extranjería:

Y para ello partimos de que bajo el concepto “inmigración” el artículo 149.1.2. de la Constitución entiende que corresponde al Estado determinar las condiciones de entrada, permanencia y expulsión de los extranjeros y por “extranjería” el estatus jurídico de los extranjeros, es decir la fijación del régimen de derechos que los extranjeros tienen en nuestro país, necesariamente en condiciones básicas de igualdad en todo el territorio nacional.

Sin embargo se hace preciso constatar que “inmigración” y “extranjería” son dos conceptos que han sufrido, en su interpretación y aplicación, tres sesgos complementarios e interrelacionados que creo preciso corregir, siendo para ello un instrumento, al menos parcial, la reforma de los Estatutos de Autonomía.

El primero de ellos; considerar que las actividades públicas relacionadas con la inmigración y extranjería son, prácticamente de forma exclusiva, las decisiones sobre quién tiene derecho a entrar en nuestro país y quién debe ser expulsado. Esa parece ser la principal preocupación de las autoridades públicas desde la redacción de nuestra primera Ley de Extranjería, en 1985, que sólo en mucha menor medida se ocupan de las condiciones de permanencia entre nosotros, de los inmigrantes.

El segundo; que los actos en estas materias son, de alguna manera, actos de soberanía, y su control judicial, que ya no puede negarse, debe estar subordinado a su plena eficacia. Quien crea que esta concepción ha sido ya felizmente superada puede releer el artículo 57.7, introducido en la Ley de Extranjería por la reforma de septiembre de 2003, que establece que se ejecutarán las expulsiones salvo que en el plazo de tres días el juez aprecie, de forma motivada, la existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen su denegación.

Por fin, el tercero, el que más afecta al tema que estamos tratando; la comprensión del 149.1.2 como una habilitación al Estado para regular, en su totalidad, la situación de los extranjeros en nuestro país, actuando como si toda ella fuera o bien derechos fundamentales o bien extranjería e inmigración, concepción plasmada en la Disposición Final 4ª de la Ley que afirma que todos sus preceptos son orgánicos, excepto cuatro que se dictan por el Estado en virtud del 149.1.2.

Como consecuencia de todo ello, la normativa de extranjería ha desconocido de manera prácticamente total la realidad del Estado compuesto, de forma que las competencias autonómicas en trabajo, sanidad, asistencia social y otros muchos aspectos relacionados con la vida de los inmigrantes parece que son susceptibles de permanecer en manos estatales, absolutamente al margen de los criterios ordinarios de reparto competencial, en el momento en que el sujeto al que deben ser aplicadas es un extranjero y no un nacional.

Situación que en absoluto se ha paliado con la consolidación del Estado autonómico, sino que incluso parece haberse acentuado en el último Reglamento de Extranjería, el Real Decreto 2393/2004, que, entre otros aspectos ciertamente llamativos desde este punto de vista, regula, en los artículos 163 y siguientes, los Centros de Migraciones, aparentemente con la intención de mantener y hacer crecer una red pública de esos Centros, dependiente del Estado y gestionada por la Secretaría de Estado de Inmigración en todo el territorio nacional.

Operación que, en términos jurídicos, supone la aplicación preferente del artículo 149.1.2 de la CE; inmigración y extranjería exclusiva del Estado, sobre la prevista en el 148.1.20, asistencia social, competencia exclusiva de todas las Comunidades Autónomas.

Sin embargo esta solución contrasta vivamente con la que ha dado el Tribunal Constitucional, de manera constante y desde su primera jurisprudencia, a los supuestos en los que una misma actividad material podía estar incluida en varios títulos competenciales, que es la utilización del "principio de especificidad de la competencia", de manera que, ya en la STC de 30 de noviembre de 1982, en un supuesto susceptible de ser enmarcado tanto en sanidad como en defensa del consumidor, señala que "el carácter específico de la sanidad respecto al plural de la defensa del consumidor, determina que la inclusión en regla de más amplio alcance deba ceder ante la regla más especial".

Creo que no es difícil concluir que en el concurso de reglas competenciales al que nos estamos refiriendo, entre inmigración y asistencia social, muy probablemente el Tribunal Constitucional aplicaría ésta última al ser más específica que la primera si hubiera de pronunciarse sobre la titularidad de la gestión de los Centros de Migraciones.

Es cierto que la normativa estatal ha tratado de paliar esta situación dando una cierta participación a las Comunidades Autónomas en la adopción de algunas decisiones, pero tal "compensación", aparte de no sanar las eventuales invasiones competenciales, se ha desarrollado de manera extremadamente reducida mediante su representación en un inoperante Consejo Superior de la Política de Inmigración, su presencia, claramente minoritaria, en el Foro de la Inmigración y en la puesta en funcionamiento de subcomisiones de cooperación bilaterales con algunas Comunidades Autónomas.

También en este aspecto el nuevo Reglamento de Extranjería contiene una decisión al menos sorprendente, creando un nuevo órgano que parece destinado a ocupar un lugar fundamental en la política de extranjería basada en el empleo de los extranjeros; La Comisión Laboral de Inmigración, con especial relevancia para la determinación del contingente, con una composición basada en las organizaciones sindicales y empresariales y adscrita a la Secretaría de Estado de Inmigración, sin que aparentemente participen en ella las Comunidades Autónomas.

En la reciente Conferencia de Presidentes, celebrada en Madrid el 11 de enero de 2007, se acordó, sin embargo, según noticias de prensa, la creación de una Conferencia Sectorial de Inmigración como fo-

ro estable que se encargaría, especialmente, del tratamiento de los menores no acompañados, la puesta en marcha de una Agencia Nacional de Inmigración y la participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros europeos en materias de inmigración.

2. Una lectura más adecuada a la realidad autonómica

Frente a la interpretación omnicomprendiva de la extranjería como competencia estatal presente en nuestro marco normativo, se propone una relectura del artículo 149.1.2 de la CE más acorde a la interpretación sistemática del conjunto de las cláusulas constitucionales atributivas de competencias y, en definitiva, más adecuada a la realidad de un Estado altamente descentralizado y su capacidad para afrontar eficazmente una cuestión que presenta en nuestro país altos grados de concentración territorial.

Para ello el punto de partida que se propone es constatar que, atendiendo a la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no resulta correcto el diseño de la Ley de Extranjería a tenor del cual los conceptos "inmigración" y "extranjería" del 149.1.2 y el carácter orgánico de la regulación de los derechos de los extranjeros provocan un desapoderamiento de las competencias autonómicas en sectores materiales que de no concurrir la condición de extranjero de su destinatario, serían de competencia autonómica. En definitiva, y con Montilla Martos (2007), se trata de afirmar como premisa que "no toda actuación pública relacionada con la inmigración es competencia del Estado en cuanto existen títulos competenciales autonómicos de carácter sectorial que inciden en ese fenómeno a los que no alcanza la competencia estatal".

Comencemos por el primero de los problemas señalados; La tesis que propongo es que se ha venido utilizando una interpretación extensiva del 149.1.2 paralela a la que defendió el Tribunal Constitucional en su primera jurisprudencia sobre el 149.1.3; "relaciones internacionales" consistente en la afirmación de que al tratarse de una materia sometida a una disciplina internacional pasaba a ser competencia estatal ya que "es a él a quien incumbe velar por la ejecución de los acuerdos internacionales, como único responsable en el orden internacional". (STC del 24 de mayo de 1982, reiterada en la STC del 14 de junio de 1982).

Sin embargo, muy pronto el Tribunal Constitucional se vio en la necesidad de aclarar que no era posible aceptar que "cualquier relación, por lejana que sea, con temas en que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique, por sí sola o necesariamente, que la competencia resulte atribuida a la regla "relaciones internacionales" (STC 153/1989) o que "la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1º.3 CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que, si así fuera, se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas" (STC 80/1993, que se remite a las SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991).

Y en sentido positivo, y con la trascendencia a estos efectos STC 165/1994, que "no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una CA haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España".

Todo ello lleva al Tribunal a establecer una diferencia esencial entre relaciones internacionales, competencia exclusiva del Estado en virtud del 149.1.3, y ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas con proyección externa.

Y es esa misma evolución la que entendemos es preciso recorrer con relación al 149.1.2 de la Constitución; es decir, delimitar aquello que en sentido estricto es extranjería y, en consecuencia, indiscutible competencia estatal, de lo que es ejercicio de competencias autonómicas en otras materias que, inevitablemente, inciden, y lo hacen cada día más en la medida en que estamos ante un fenómeno sociológico creciente, en la situación de los extranjeros en nuestro país. Sin embargo, y como subraya Montilla Martos (2007), a diferencia de lo ocurrido con las relaciones internacionales (149.1.2) o con la Administración de justicia (149.1.5), el Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión de delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de extranjería.

Pero antes de intentar esa operación se hace preciso referirnos al alcance de la reserva orgánica en esta materia, lo que vendría a determinar, inevitablemente, su atribución a la competencia estatal.

La respuesta de la Ley de Extranjería ya la hemos señalado; la práctica totalidad de su articulado es considerado materia orgánica, en realidad todos ellos salvo la regulación del derecho al trabajo y la seguridad social (art. 10), el derecho a la asistencia sanitaria (art. 12), las ayudas en materia de vivienda (art. 13) y la seguridad social y servicios sociales (art. 14), preceptos cuya habilitación busca en el 149.1.2. Es por tanto Ley orgánica no sólo en cuanto a que regula los derechos de los extranjeros, sino que tiene también ese carácter el régimen jurídico de sus situaciones, las infracciones y su régimen sancionador e incluso la coordinación de los poderes públicos.

¿Existe en nuestra Constitución una habilitación genérica para regular mediante ley orgánica todos los aspectos de nuestra normativa de extranjería? Así parece creerlo el legislador estatal. Sin embargo tal punto de vista es sumamente discutible y, por cierto, contrasta con la notablemente más restrictiva premisa de nuestra primera Ley de Extranjería, la Ley 7/85 en su Disposición final Segunda. Creo que su fundamento, que no es sino la identificación entre derechos fundamentales de los extranjeros con la regulación del conjunto de sus circunstancias, es constitucionalmente erróneo y lo es en un doble sentido: ni la regulación de los derechos fundamentales significa el desapoderamiento total de competencias autonómicas, ni la existencia de una competencia estatal ex artículo 149.1.2 convierte esa materia en orgánica.

El problema del alcance de la reserva de competencia estatal en la definición de los derechos fundamentales fue tempranamente resuelto por la STC 37/81 de 16 de noviembre, poniendo en relación los derechos fundamentales con el artículo 149.1.1 y concluyendo que la ley tiene que ser precisamente estatal cuando afecta a las condiciones básicas del ejercicio de un derecho fundamental, pero que cuando simplemente incida sobre su ejercicio puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas.

Argumentación que realiza, sobre todo, a partir de dos razonamientos contrapuestos; la pérdida de sentido del 149.1.1 de la CE si toda la materia correspondiese al Estado y el vacío que provocaría en muchas de las competencias de las Comunidades Autónomas "pues son muchas las materias cuya regulación legal ha de incidir directa o indirectamente sobre el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de los deberes garantizados por la Constitución".

Por su parte el Tribunal ha abordado, de manera central, el significado de las leyes orgánicas y su incidencia en la distribución de competencias en la trascendental STC 173/98 de 23 de julio. En ella, tras advertir que “reserva de ley orgánica” y “reglas de atribución de competencias” son figuras sustancialmente diferentes de manera que la reserva de ley orgánica no contiene, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado, sin embargo, afirma, “no lo es menos que, en virtud del art. 81.1 de la Constitución española, sólo el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas y que las Comunidades Autónomas al ejercer sus competencias deben respetar el contenido de las mismas so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad”, por lo que es esencial delimitar el alcance de esa reserva.

Y para ello, reitera su constante jurisprudencia, desde la STC 5/1981, sobre el alcance restrictivo de la reserva, de manera que “el ámbito de la reserva de ley orgánica no es coextenso al de las competencias atribuidas al Estado” y que “el alcance de la reserva de ley orgánica debe cohonestarse con el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”.

Teniendo en cuenta lo expuesto ¿cuál sería la interpretación del alcance de las competencias estatales en materia de extranjería e inmigración acorde con un modelo de descentralización territorial consolidada? En mi opinión, la que reservase al Estado la regulación de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos de los extranjeros y las estrictamente referidas a inmigración.

Con relación a la regulación de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos de los extranjeros, conviene recordar la jurisprudencia ya citada sobre el respectivo papel de la ley estatal y la ley autonómica en la determinación de los derechos. Igualmente hay que tener en cuenta el diferente grado de vinculación del legislador presente con los derechos fundamentales en sentido estricto, con los derechos y deberes de los ciudadanos y con el desarrollo de los principios rectores.

Obviamente, con mucha frecuencia, un grado más amplio de configuración normativa para el legislador va a significar también una mayor capacidad de actuación para las Comunidades Autónomas aten-

diendo al reparto constitucional de competencias. Este hecho se revela, sobre todo, en la configuración de los principios rectores y, muy singularmente, por ejemplo, en asistencia social, en los que el propio ejercicio de la autonomía puede provocar regímenes públicos de ayudas notablemente diferenciados entre las Comunidades Autónomas.

Sin embargo hay que reconocer que el Estado tiene competencia para establecer al menos las condiciones mínimas de la totalidad de los derechos de los extranjeros, competencia que procede, en mi opinión del artículo 149.1.1 de la Constitución.

Aunque soy consciente de la dificultad gramatical que implica el término "todos los españoles" en la dicción de ese precepto, no creo que haya otra forma democrática de concebir la ciudadanía que como conjunto de derechos fundamentales y el Estado, todo Estado, tiene que poder decidir el grado de convergencia entre nacionales y extranjeros que se produce en su ordenamiento jurídico, y, por tanto, determinar el estándar mínimo de sus derechos que deben ser garantizados por todas las instancias territoriales, sin perjuicio de que los entes descentralizados puedan utilizar su capacidad de gasto para ampliar, también para los extranjeros, determinadas prestaciones.

Creo que es posible deducir competencias estatales en materia de igualdad del régimen de derechos de los extranjeros del 149.1.1 de la Constitución y que esa operación es constitucionalmente mucho más correcta que la que realiza la Ley de Extranjería cuando afirma que dicta en virtud del artículo 149.1.2, un precepto que establece que "Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder al sistema público de ayudas a la vivienda en las mismas condiciones que los españoles."

Así pues, debemos efectuar una división competencial de los derechos de los extranjeros en los que, especialmente en los de contenido prestacional, corresponderá al Estado adoptar una serie de decisiones para el conjunto del territorio español, por ejemplo, determinar el grado de acceso de los irregulares a la asistencia sanitaria pública, pero esa decisión recaerá directamente sobre la gestión descentralizada de esa prestación que a su vez puede elevar ese estándar mínimo. Los ejemplos se pueden multiplicar en todos los campos y en realidad ponen de manifiesto la necesidad de una definición y ejecución cooperativa en estas materias.

El segundo título a considerar para determinar, ex artículo 149.1.2, la competencia estatal es "inmigración". En mi opinión su correcta interpretación sometida al test de la "competencia específica" provoca que debamos entender comprendidas en esta materia, las condiciones de entrada, permanencia y expulsión de los extranjeros del territorio nacional, teniendo en cuenta que estamos hablando de una competencia exclusiva en sentido estricto, es decir que corresponderá al Estado la legislación y ejecución de este tipo de decisiones, sin intervención autonómica alguna.

No obstante, es preciso resaltar que así como las decisiones en materia de entrada y expulsión de territorio nacional están básicamente ligadas al orden público, sin embargo las de permanencia, es decir, la mera renovación de situaciones administrativas, se vinculan, en la inmensa mayoría de los casos, a la persistencia de un contrato de trabajo y su mantenimiento en alta en la seguridad social. Son por tanto actividades que podrían ser perfectamente consideradas ejecución de la legislación laboral del 149.1.7 y ejecución de servicios de la seguridad social 149.17, ambas, competencias de las Comunidades Autónomas.

Creo, en consecuencia, que es posible defender que en un modelo descentralizado de interpretación de las competencias en materia de extranjería puede resultar adecuado que la normativa, necesariamente estatal, de renovación de permisos de trabajo y los cambios de situación laboral de los extranjeros sea ejecutada por los servicios de las Comunidades Autónomas, es decir, que en este aspecto se considere título más específico de atribución de competencias la actividad laboral que la extranjería.

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

Por último es preciso reiterar que la adecuada actuación en esta materia por su propia naturaleza horizontal en cuanto calificada

por el sujeto y que afecta a muchas competencias materiales, requiere intensos mecanismos de colaboración entre las administraciones públicas y que ésta es una de las claras carencias de nuestra normativa, que sin duda es preciso corregir.

3. La extranjería y la inmigración en las reformas de los Estatutos de autonomía

3.1. Consideraciones generales

Para la exposición del tratamiento de la extranjería en los nuevos estatutos de Autonomía, vamos a comenzar por analizar las disposiciones de los ya aprobados y en vigor; el de la Comunidad valenciana, Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril y el catalán, Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. A ellos hay que añadir, en primer lugar, el Estatuto de Andalucía en la medida en que su texto final ha sido ya fijado por las Cortes Generales, aprobado por el Pleno del Congreso el 2 de noviembre y por el del Senado el 20 de diciembre de 2006, estando pendiente de su ratificación en referéndum, que se celebrará en el mes de febrero de 2007. También creo posible introducir dentro de este primer grupo la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, en la medida en que se ha aprobado por el Pleno del Congreso, de manera que hay que entender que se trata de un texto prácticamente definitivo por el amplio acuerdo político que ha suscitado, sin perjuicio de que pueda sufrir alguna modificación menor en el Senado.²

Por el contrario las demás reformas que se recogen se encuentran en diferentes fases de tramitación parlamentaria en las Cortes Generales y aún pueden sufrir modificaciones, que como atestigua la experiencia reciente en esta misma materia, pueden ser trascendentes.

2. La Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears ha sido aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 21 de diciembre de 2006. El texto utilizado se ha publicado en el BOCG de 29 de diciembre de 2006. La Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón se encuentra en la Comisión Constitucional del Congreso (BOCG 8 de agosto de 2006). La correspondiente al Estatuto de canarias se encuentra pendiente de debate de totalidad en el Pleno del Congreso (BOCG de 22 de agosto de 2006). En la misma situación se encuentra la reforma del Estatuto de Castilla y León (BOCG de 15 de diciembre de 2006).

En cualquier caso, y para todos ellos, el punto de partida debe ser la constatación de que los Estatutos anteriores al reciente proceso de reformas no consideraban la inmigración como una materia que tuviese que ver con su autonomía política sino que entraba de manera excluyente en el ámbito de competencias estatal y ni siquiera debía ser mencionada. La entonces cuantitativamente escasa importancia del fenómeno hizo que no se pensara en la incidencia que esa materia horizontal podía tener sobre sus restantes competencias materiales.

De forma que, por ejemplo, el Estatuto catalán, que creaba una policía autónoma en su artículo 13, atribuía muy claramente a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, entre otras materias, el control de entrada y salida del territorio español, el régimen general de extranjería, extradición, expulsión, emigración, inmigración y pasaportes, y en materia de ejecución laboral tanto el Estatuto catalán como el valenciano coincidían (respectivamente, artículo 11 y 33) en reservar al Estado "todas las competencias en materia de migraciones exteriores e interiores" aunque es cierto que el catalán parecía intentar abrir una eventual salida a la modificación de esa situación sin reforma estatutaria cuando señala que esta situación se produce "sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias", lo que por otra parte puede considerarse, con razón, perfectamente superfluo. Quizá es más llamativo el punto de vista que adopta el aún vigente Estatuto andaluz, cuya única preocupación con relación a las migraciones es la atención a los andaluces que residen en el exterior (artículos 8.2 y 23) en fuerte contraste, como veremos, con el texto que está a punto de ser aprobado.

En general puede afirmarse que ninguno de los Estatutos de autonomía anteriores al actual proceso de reforma recogía competencias en esta materia, o, dicho de otra manera, que optan por una interpretación estricta y excluyente del carácter exclusivo de las competencias estatales del 149.1.2.

En cualquier caso, resulta evidente que la situación es hoy muy diferente y que es precisamente esta materia una de las que mejor refleja los múltiples cambios que afectan a nuestra realidad política y social y que en ese sentido justifican la necesidad de la reforma estatutaria.

Entrando ya en el análisis de los Estatutos recientemente reformados, creo que, de manera sintética, se pueden realizar tres afirmaciones:

– El Estatuto valenciano no parece haber logrado el equilibrio deseable a la hora de abordar este tema por su incomprensible falta de atención a los fenómenos migratorios.

– El inicial texto catalán planteaba el problema contrario; un claro desbordamiento de nuestro marco constitucional, incluso entendido en los términos descentralizadores propuestos en este trabajo. Sin embargo su tramitación en el Congreso de los Diputados ha mejorado muy considerablemente el texto.

– En su estela, el proyecto andaluz significa un importante paso adelante en el tratamiento de la materia, tanto por las mejoras técnicas que contiene con relación al catalán, como por, al menos, abordar uno de los problemas de futuro; la promoción de la participación de los extranjeros.

3.2. Estatuto valenciano y Proyecto de las Islas Baleares

Comenzando por el Estatuto valenciano, es patente que la inmigración no ha parecido una prioridad a sus redactores, hasta el punto de contener algunas imprecisiones probablemente inadmisibles. Son varios los aspectos que desde este punto de vista llaman la atención.

En primer lugar y con relación a los derechos estatutarios, son todos ellos proclamados “de los valencianos” es decir, en los términos de su artículo 3º, de “los ciudadanos españoles que tengan o adquieran su residencia administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunitat” a los que añade los ciudadanos comunitarios en virtud del párrafo 5º de ese mismo precepto, pero no los demás extranjeros, ni siquiera los que se encuentren en situación regular en nuestro país, de manera que por ejemplo el artículo 15 reconoce el derecho a la asistencia social o el 16 a las ayudas en materia de vivienda “a los ciudadanos valencianos” lo que choca con la ley de extranjería que reconoce ambos derechos a los residentes extranjeros en las mismas condiciones que a los españoles.

Dado que no parece que sea intención de los padres estatuyentes disminuir en Valencia el estatus de los extranjeros, lo que por otra parte no pueden jurídicamente hacer, hay que entender que se trata de una incorrección del texto que resulta, al mismo tiempo, sumamente significativa de la importancia que dieron a esta materia.

Por otra parte al artículo 10.3 contiene una especie de catálogo de los principios rectores de la política social de la Generalidad valenciana en el que resaltan dos cosas desde el punto de vista que estamos analizando. En primer lugar, que una de las dos únicas referencias a los inmigrantes contenidas en todo el texto sea en el contexto de una amplia enumeración de situaciones a proteger: "las familias, las uniones de hecho, los menores, los discapacitados... Y los inmigrantes", y la segunda es que, no contentos con subsumir el tema en este listado programático, añaden al sustantivo "inmigrantes" el calificativo "con residencia en la Comunidad", que en el supuesto de tener que ser entendido como "residentes legales," vuelve a significar un imposible descenso en la Comunidad del estatus de los derechos que corresponden a todas las personas, también a los inmigrantes sin papeles, en el ordenamiento español.

Por último el artículo 59 dedicado a los convenios y acuerdos de colaboración, contiene un párrafo 5º que señala escuetamente, "la Generalitat colaborará con el Gobierno de España en lo referente a las políticas de inmigración".

Hasta aquí la magra respuesta estatutaria a uno de los retos más importantes que tienen por delante las Administraciones públicas y el conjunto de la sociedad española en los próximos años. Aunque pueda parecer increíble, éste es el resultado de la colaboración de los dos grandes partidos nacionales en la redacción de la norma institucional básica de la Comunitat valenciana, texto que, sin embargo, ha considerado imprescindible o al menos oportuno dedicar uno de sus artículos, el 57, al Real Monasterio de Santa María de la Valldigna.

Tampoco me parece adecuado, por insuficiente, el tratamiento de la materia en el Proyecto de las Islas Baleares que en líneas generales sigue el modelo valenciano, conteniendo también imprecisiones en la determinación de los sujetos de los derechos, como por ejemplo cuando en el artículo 16.3 enumera las situaciones que deben ser objeto de especial protección, los menores, las personas dependientes...

emplea el término “los inmigrantes con residencia permanente en la Comunidad Autónoma”, lo que técnicamente significa que la Comunidad sólo se va a preocupar de los que de acuerdo a la Ley de Extranjería hayan alcanzado la “residencia permanente”, pero no de todos los demás, lo que es, con toda seguridad, un error técnico que el Senado podría aún corregir.

Destaca igualmente, en sentido negativo, la indeterminación de las competencias en la materia. En efecto es muy difícil precisar cuales son las competencias que realmente pretende asumir la Comunidad Autónoma cuando dice en el artículo 30.50 que tiene competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 en “Integración social y económica del inmigrante”, o cuando en el artículo 32.18 señala que tiene competencia ejecutiva en “Inmigración en los términos previstos en la Constitución y en la legislación del Estado”.

A pesar de su clara imprecisión, quizá pueda realizarse una lectura positiva de estos preceptos señalando que es una consecuencia de que sus redactores son conscientes de que la efectiva asunción de competencias autonómicas en estas materias pasa por la necesaria reforma de la Ley de Extranjería y que han preferido esperar a que esa norma marque su campo de actuación.

3.3. Estatuto catalán

Un juicio radicalmente contrario merece el Estatuto catalán con relación a la importancia que ha dado al tema, sin duda mucho más adecuada. Aunque el texto inicial aprobado por el Parlamento catalán contenía notorios excesos en la medida en que parecía redactado ignorando la normativa vigente en la materia y adoptando una muy discutible interpretación del reparto constitucional de competencias, sin embargo, las importantes modificaciones producidas durante su tramitación en el Congreso de los Diputados han solucionado muchos de los problemas que el texto inicial planteaba.

Comenzando con la definición del sujeto de los derechos creo que el texto acierta en su fórmula general, contenida en el artículo 15, cuando declara a los ciudadanos de Cataluña titulares de los derechos fundamentales, pero añade en su apartado 3º que esos dere-

chos pueden extenderse a otras personas, en los términos que establecen las leyes... Para a continuación predicar la totalidad de los derechos –con excepción de los de participación que lo son de los ciudadanos y los del ámbito laboral de los trabajadores– de “todas las personas” o “las personas”, sin distinción alguna entre nacionales y extranjeros ni, dentro de estos, entre residentes y no residentes.

A mi entender nos encontramos ante una opción política posible que, además, respeta escrupulosamente la normativa de extranjería optando por ampliar en los preceptos en los que la ley estatal lo permite, por ejemplo en ayudas a la vivienda o servicios sociales y simplemente silenciando de manera total los derechos de asociación, reunión y manifestación, sindicación o huelga, de manera que las limitaciones para los extranjeros no residentes provendrán de la legislación de extranjería, pero no del Estatut.

Entrando ya en el análisis de las competencias de la Generalidad en materia de inmigración, se encuentran recogidas en el artículo 138 y pueden ser clasificadas en los siguientes apartados:

Competencias en materia de acogida e integración de los inmigrantes. Previstas en el 138.1. Se trata de un precepto que ha sido considerablemente suavizado a lo largo de la tramitación parlamentaria por la vía de la nueva redacción de la definición de las competencias exclusivas contenida en el artículo 110 que han dejado de ser de la Generalidad “de forma íntegra y excluyente”.

Ejercicio cooperativo de competencias entre el Estado y la Comunidad a través de la Comisión Bilateral prevista en el 183 para establecer el contingente de trabajadores extranjeros destinado a Cataluña y en general las decisiones estatales en materia de extranjería “de especial trascendencia para Cataluña” (138.3), todo ello a través de los mecanismos de relaciones institucionales previstos en el Título V. Parece preciso crear para la Comunidad Autónoma una subcomisión de cooperación en el sentido de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros y su integración social. Es importante sin embargo destacar que, en contra de lo que parece pretender el texto, estas comisiones bilaterales no pueden ser la sede en la que se adopten las decisiones estatales en la materia, sino una suerte de mecanismo de información y colaboración recíproca.

Competencias ejecutivas en materia de autorización de trabajo de los extranjeros que incluyen las autorizaciones de trabajo y el régimen de inspección y sanción, competencia que se ejercerá “en necesaria coordinación con la que corresponda al Estado en materia de entrada y residencia.” (art. 138)

Probablemente el Proyecto realiza en este punto una adecuada interpretación del reparto competencial en materia de inmigración. Es cierto que las decisiones sobre la situación laboral de los extranjeros pueden perfectamente ser realizadas por las autoridades autonómicas en la misma medida en que se encargan de las de los trabajadores españoles. Sin embargo, su concreta asunción en el Estatuto plantea al menos dos tipos de problemas:

En primer lugar separa las decisiones en materia de residencia de las correspondientes a materia laboral, sometiendo a los extranjeros a una especie de doble tramitación de su situación, lo que paradójicamente significará un increíble paso atrás en el proceso de laboralización de nuestro derecho de extranjería realizado en los últimos años y, probablemente, una complicación objetiva adicional de la tramitación de las autorizaciones de los extranjeros.

Hay que tener en cuenta que, por ejemplo, en una pareja en la que uno de los dos miembros trabaje pero el otro no, la autorización del inmigrante laboral estará sometida en la parte de trabajo a la Generalidad y en la de residencia a la Administración estatal, pero en lo laboral dependerá sólo de la estatal. Éste es uno de los aspectos en que la concreta llamada a la “necesaria coordinación” de las administraciones públicas resulta especialmente importante ya que si no se produce, el reparto competencial entre ellas puede conllevar complicaciones adicionales para los extranjeros.

Es más, es posible que nos encontremos ante una situación puramente transitoria y que la lógica del reparto competencial provoque que se reconozca que las autorizaciones de residencia son un aspecto necesariamente complementario de los permisos de trabajo, dado que en la inmensa mayoría de los casos se trata de autorizaciones de trabajo y residencia, y que es efectivamente coherente que si se asumen como propias las competencias de ejecución laboral se reclame la transferencia o delegación de las estatales sobre la residencia de esos mismos trabajadores, poniendo para ello en funcionamien-

to los mecanismos de transferencia o delegación del 150 de la Constitución.

En segundo lugar, aparentemente, el precepto resulta contrario a la Ley de Extranjería. No es momento para analizar en profundidad los problemas que esa operación conlleva, pero parece evidente que es preciso "armonizar" ambos textos y que ello sólo parece posible mediante una futura modificación de la Ley 4/2000 que este texto parece al mismo tiempo reclamar y anunciar.

Por último, y con un cierto grado de contradicción con la afirmación realizada en el párrafo anterior, hay que expresar un juicio necesariamente positivo sobre la supresión, a lo largo de la tramitación parlamentaria del Estatut, de todas aquellas "competencias" que se condicionaban a la existencia de una ley orgánica de transferencia o delegación, por ejemplo en la materia en la que estamos hablando en los regímenes de estancia y residencia de los extranjeros. No puede dejarse pasar por alto que la "técnica" suponía un ataque frontal a uno de los mayores logros de nuestra Constitución, su consideración como norma jurídica y no como un simple programa político, carácter normativo también claramente predicable de los Estatutos y que venía paradójicamente a quebrarse con estas apelaciones a intervenciones futuras del legislador para convertir en normas preceptos estatutarios.

3.4. El Proyecto de Estatuto andaluz

Un importante paso adelante en la configuración estatutaria de esta materia se encuentra en el Proyecto andaluz, del que merece la pena resaltar los siguientes aspectos.

En primer lugar una adecuada definición del **sujeto de los derechos estatutarios**. El texto, reconociendo las competencias estatales en materia de derechos fundamentales, contiene dos precisiones significativas, la primera de ellas es la afirmación de la vigencia y aplicación en Andalucía del estatus internacional de los derechos de todas las personas, en lo que constituye una especie de reflejo estatutario del artículo 10.2 de la Constitución, y por otra, y quizá de mayor relevancia práctica, la afirmación contenida en el artículo 12 de que son titulares de las políticas públicas y de los derechos y deberes es-

tatutarios, con excepción del de participación política, y de acuerdo con lo que regulen las leyes de derechos fundamentales, todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía.

En segundo lugar el tratamiento que realiza del único **derecho** fundamental en el que no puede ni siquiera incidir por imperativo constitucional, el **de participación política**, con relación al que introduce dos preceptos programáticos; el primero de ellos en el artículo en el que define la condición de andaluz, al que añade (art. 5.3) "Dentro del marco constitucional, se establecerán los mecanismos adecuados para promover la participación de los ciudadanos extranjeros residentes en Andalucía" y el segundo en el destinado al derecho de participación política, (art. 30) al que añade un apartado 2 en el que afirma "La Junta de Andalucía establecerá los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior, en el marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea".

Preceptos con los que la Comunidad Autónoma enlaza con los intentos de determinadas regiones italianas, en particular Toscana y Emilia Romagna, destinados a introducir en sus Estatutos declaraciones de principios para la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros de manera que, por ejemplo, el artículo 3.6 del Estatuto de Toscana establece que "la región promueve, respetando los principios constitucionales, la extensión del derecho de sufragio a los inmigrantes" cuya constitucionalidad ha sido salvada por la Corte en las sentencias 372/2004 y 379/2004 por su carácter no prescriptivo y no vinculante por no tratarse, en definitiva, de normas jurídicas y no afectar al mandato constitucional que reserva el sufragio a los ciudadanos.

Son, en consecuencia, tanto en el caso andaluz como en el Italiano, normas programáticas destinadas no a generar derechos de participación política en sus respectivos ámbitos, lo que sería contrario al texto constitucional, sino a expresar con el mayor rango formal posible, que los poderes públicos andaluces y los ciudadanos a través de la ratificación del Estatuto en referéndum apoyan una política de ampliación de derechos fundamentales para los extranjeros que alcance, en la medida de lo constitucionalmente posible, a la participación política.

Entrando ya en el tratamiento estatutario de las **competencias en materia de extranjería** el artículo 62.1 contiene dos párrafos que deben ser analizados por separado, en primer lugar el apartado a) que afirma que corresponden a la comunidad las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes en el marco de sus competencias, integración que es además considerada uno de los objetivos básicos de la Comunidad por el artículo 10, lo que significa una adecuada, a mi juicio, visión transversal o global del fenómeno de la inmigración, capaz, por tanto, de afectar al ejercicio de todas las demás competencias.

Por otra parte el párrafo b) que le atribuye la competencia en materias de autorizaciones de trabajo, lo que incluye su tramitación y resolución desde la inicial, así como la resolución de los recursos que pudieran generar y la aplicación del régimen de inspección y sanción, todo ello, precisa "en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia y de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado", extremo éste que parece anunciar/precisar, como ya señalábamos con relación al Estatut, una futura reforma de la Ley de Extranjería.

Por último, y como los restantes Estatutos reformados, contiene un precepto (art. 62.3) destinado a afirmar la **participación** de la comunidad en las decisiones sobre inmigración con especial trascendencia para Andalucía y, en particular, en la fijación del contingente de trabajadores.

3.5. Los proyectos de Aragón, Castilla y León, y Canarias

Resta analizar los tres Proyectos de reforma que han llegado al Congreso de los Diputados, pero que se encuentran aún en su fase inicial de tramitación, por lo que es razonable esperar a que sufran modificaciones que pueden afectar a los preceptos que aquí se trasponen; se trata de los Proyectos de Aragón, Castilla y León, y Canarias, que representan tres grados distintos de atención al fenómeno migratorio y de asunción de competencias en la materia.

El primero de ellos es Aragón, en cuyo proyecto de reforma no se hace alusión alguna ni a competencias exclusivas ni a competencias en materia de tramitación de permisos de trabajo; se consideran

compartidas las referentes a la integración (art. 75.6) y se insiste en los mecanismos de colaboración con el Estado. Tiene además, una norma programática similar a la que hemos comentado del Estatuto andaluz sobre el fomento de los derechos de participación de los extranjeros (art. 4.3). En su conjunto, por tanto, presenta un planteamiento bastante modesto en cuanto a la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma en esta materia.

Un cierto paso adelante más semántico que real, podemos encontrarlo en el de Castilla y León en la medida en que califica de exclusiva su competencia en (art. 70.12) "Régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes", si bien esta supuesta exclusividad es inmediatamente matizada por el propio texto que añade "La Junta de Castilla y León colaborará con el Gobierno de España en todo lo relativo a políticas de inmigración, en el ámbito de sus respectivas competencias". También parece afirmar la existencia de competencias ejecutivas en materia laboral de los extranjeros (art. 76.2) pero únicamente a efectos de fijar, en colaboración con el Estado, las necesidades del mercado laboral que determinan la concesión de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros, es decir, la fijación del contingente. No hay, en definitiva, grandes diferencias con el Proyecto aragonés.

El planteamiento más ambicioso es, sin duda, el del Proyecto canario que presenta al menos cuatro aspectos que merecen ser destacados.

El primero de ellos es la detallada descripción que realiza de su competencia, que califica de exclusiva, de integración social de los inmigrantes (art. 111.1).

El segundo es la proclamación de su competencia ejecutiva en materia de autorización de permisos de trabajo, en términos similares a los de Andalucía pero recurriendo, en este caso, tal como señala el artículo 126, a la técnica de las leyes de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la CE. Además pretende no sólo que se transfieran competencias en materia de trabajo, sino también de residencia. Hay que recordar que ésa era también la técnica por la que optaba el Proyecto de reforma del Estatuto y que fue eliminada a lo largo de su tramitación parlamentaria, por lo que es previsible que tenga, en este caso, un destino similar, lo que a su vez significará, al

igual que ocurre con el propio Estatuto catalán y con el Proyecto andaluz, que la efectividad en la asunción de estas competencias ejecutivas en materia laboral precisará la reforma de la Ley de Extranjería.

El tercero es la amplitud que el Estatuto (111.3) pretende dar a la participación de la Comunidad Autónoma amparándose en su situación geográfica, en la política estatal en esta materia que abarcaría "las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia en Canarias", afirmación de destino incierto de cara a su tramitación parlamentaria.

Un último aspecto a destacar que desborda con mucho el contenido de este comentario, e igualmente de futuro incierto, es la opción por una policía autonómica, que, además, (art. 85.3) participará, con representación paritaria en una Junta de seguridad que, entre otras labores, "facilitará el intercambio de información en asuntos de inmigración con las autoridades policiales de otros países cercanos a Canarias".

4. A modo de conclusión

La consolidación del Estado autonómico y el crecimiento de la importancia del fenómeno migratorio en nuestro país hace preciso que nos replanteemos la comprensión del reparto constitucional de competencia en materia de inmigración y extranjería. No parece posible seguir defendiendo, como parece hacer nuestra Ley de Extranjería, que las competencias sectoriales en materia de sanidad, asuntos sociales, educación, sanidad... deben ceder ante el título competencial presente en el 149.1.2 de la Constitución en el momento en el que el destinatario de la acción pública es un extranjero.

Es por el contrario adecuada una lectura del reparto competencial a tenor de la cual corresponda al Estado la fijación de las condiciones mínimas del disfrute de los derechos de los extranjeros en el conjunto del territorio nacional, es decir, la extranjería y las competencias en inmigración en sentido estricto, es decir, las decisiones que impliquen la entrada o la expulsión del territorio nacional.

Por su parte, las Comunidades Autónomas estarían habilitadas para complementar, atendiendo a sus propias opciones políticas y ca-

pacidad de gasto, ese estándar mínimo de derechos y a ejercer, también sobre los extranjeros, la totalidad de sus competencias sectoriales, por ejemplo, en materia de trabajo y seguridad social.

Los Estatutos analizados merecen un juicio divergente, negativo el valenciano por su incomprensible falta de atención al fenómeno, y en su estela el de las Islas Baleares. También pueden ser considerados excesivamente poco ambiciosos los textos de Aragón y Castilla y León.

Por el contrario merecen una opinión moderada y matizadamente positiva tanto el texto del Estatuto catalán, tras los profundos cambios a los que se sometió en su tramitación parlamentaria, como, sobre todo, el andaluz, que significa un paso adelante en la misma línea. Es muy posible que, tras su tramitación en las Cortes Generales, pueda incluirse en este apartado el futuro Estatuto canario. Todos ellos se enfrentan, clara y directamente, a un problema que no pueden eludir, la influencia de la inmigración en sus competencias, y lo abordan mediante soluciones que pueden ser aceptables y que probablemente respondan a la lógica de un Estado descentralizado en el que la inmigración representa un fenómeno de creciente importancia.

Es preciso, sin embargo, que las soluciones que aportan este grupo de Estatutos sean complementadas mediante la reforma de la Ley de Extranjería, sin la que sus supuestas competencias en materia de permisos de trabajo quedará reducida a una norma en cierta forma programática, y también mediante la delegación de competencias en materia de residencia, inseparables en su gestión de las de trabajo.

Es muy posible que, además, el futuro nos depare una generalización de ese nuevo modelo descentralizado de gestión de la inmigración y la extranjería a todas las Comunidades Autónomas, pero esa es otra historia distinta que tiene que ser contada, como los cuentos, otro día.

Bibliografía citada

Como señalaba en la nota introductoria, este trabajo fue presentado en su primera versión cuando aún se encontraban en discusión tanto el Proyecto de Estatuto valenciano como un texto del catalán con importantes diferencias al que las Cortes Generales acabarían aprobando en el IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas Españoles (ACE), celebrado en Baeza, en noviembre de 2005, como una de las ponencias del Panel "La ampliación de competencias en los nuevos Estatutos de Autonomía". Las Actas del Congreso han sido publicadas, en diciembre de 2006, por Tirant lo Blanch; **"La reforma de los estatutos de Autonomía"**. Coordinador: Gerardo Ruíz-Rico Ruíz. ISBN10: 848456651X. Las modificaciones fundamentales entre ambos textos se deben a la tramitación por las Cortes Generales de nuevos proyectos de estatutos, así como a las modificaciones introducidas en el Estatuto catalán.

Para la redacción de este artículo he utilizado otros trabajos anteriores como el capítulo "España" de la obra colectiva **La regulación de la inmigración en Europa**. Obra Social "la Caixa" Barcelona 2005 (edición electrónica disponible en Internet en www.estudios.lacaixa.es), el capítulo "Los inmigrantes en situación irregular: derechos, expulsión y regularización" de la obra coordinada por Eliseo Aja y Joaquín Arango **Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica**. Fundación Cidob. Barcelona 2006, y el capítulo "Administraciones públicas y extranjería" del Libro **Immigració, autonomia i integració** editado por la Generalitat de Catalunya y el Institut Català de la Mediterrània. Barcelona 2002.

Sobre esta materia ha trabajado también Eduard Roig "Comunidades Autónomas e inmigración" **Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario** de la Asamblea Regional de Murcia y la Universidad de Murcia 2002, y, sobre todo, José Antonio Montilla Martos: "Inmigración y Comunidades Autónomas". En **Veinte años de inmigración... cit.** "Las funciones y las competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración" en **Las Comunidades Autónomas y la inmigración**. Tirant lo Blanch- Institut de Dret Public. Valencia 2006, "Distribución de competencias en materia de inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas". Ponencia presentada en el Foro de Inmigración y Ciudadanía del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, sesión del mes de enero. He utilizado, con autorización de su autor, la versión provisional del texto repartida entre los participantes en el Foro. El texto definitivo será publicado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

RESUM

Una lectura del repartiment constitucional de competències en matèria d'estrangeria adequada a la consolidació de l'Estat autonòmic i a la importància creixent del fenomen migratori consisteix a afirmar que correspon a l'Estat fixar els drets dels estrangers, és a dir, l'estrangeria, i la immigració en sentit estricte, és a dir, les decisions que impliquin l'entrada o l'expulsió del territori nacional, i a les comunitats autònomes completar, d'acord amb les seves pròpies opcions polítiques i capacitat de despesa, aquest estàndard de drets i exercir, també sobre els estrangers, la totalitat de les seves competències sectorials. Els estatuts poden ser un instrument, almenys parcial, per regular aquesta nova realitat. Les reformes analitzades mereixen un judici divergent, però alguns d'ells, en particular el català i, sobretot, l'andalús, mostren la voluntat clara d'acabar un problema que no poden eludir, la influència de la immigració en les seves competències, i l'aborden mitjançant solucions acceptables i que probablement responen a la lògica de l'Estat descentralitzat. Això no obstant, és imprescindible que la reforma de la Llei d'estrangeria i de la delegació de competències en matèria de residència acompanyin aquestes previsions estatutàries. A més a més, és ben possible que optar per una generalització del model actual en els dos estatuts esmentats sigui el més raonable.

ABSTRACT

This article discusses the division of constitutional jurisdiction as it relates to a suitable foreign policy for the strengthening of the autonomous state. It also treats the growing importance of the migratory phenomenon consisting of the state establishing specific foreigner and immigration rights. This means that any decisions that imply entry into or expulsion from the national territory and the autonomous communities are made in accordance with their own political frameworks, available funds, standards of rights and are subject, even in the case of foreign immigrants, to sectorial jurisdiction. The statutes may be an instrument, at least in part, for regulating this new reality. The reforms analysed deserve to be judged separately, however some of them, in particular the Catalan and, especially, the Andalusian statutes show a clear willingness to confront a problem that cannot be avoided, the influence of immigration on their responsibilities, and to approach these with acceptable solutions that are more than likely in keeping with the logic of a decentralised state. Nevertheless, it is vital that reform to immigration laws and the delegation of responsibilities regarding residency accompany these statutory provisions. Furthermore, it is perfectly possible to opt for a generalisation of the current model in the two aforementioned statutes and this is the most reasonable course of action to take.