

Comunidad Autónoma dispone de competencia legislativa completa. Dependería, pues, de que la parte segregada de la materia en la letra b) agote los aspectos o submaterias, sobre los que el Estado tiene competencia para establecer las bases, el que dicha letra b) pueda considerarse constitucional.

Del análisis de la jurisprudencia sobre la materia se desprendería que la enumeración de la letra b) se extiende a los aspectos que el Tribunal ha ido considerando como aquellos sobre los que recaían las bases. En todo caso el párrafo se inicia con una cláusula bastante general que permitiría incluir dentro de ella aspectos no contemplados en la enumeración posterior. Habría que concluir, por tanto que se adecua a la Constitución.

75. a) El artículo 138 (Inmigración) sería inconstitucional en su conjunto, sobre todo en sus apartados 1 y 2, por atribuir a la Generalitat competencias en materia de inmigración y vulnerar así el art. 149.1.2 CE, que inequívocamente confiere al Estado la competencia exclusiva al respecto. Afirman los recurrentes que tal vulneración no puede obviarse con el argumento de que, en realidad, las funciones referidas en el precepto recurrido se integran en la competencia autonómica sobre asistencia social, pues ello supondría un inaceptable juego de palabras. Admitiendo que la Generalitat pueda tener muchas competencias que se proyecten sobre los inmigrantes, tales como sanidad, educación o vivienda, y que incluso quepa especificar que esas competencias se ejercerán al servicio de la integración de los inmigrantes, se alega en el recurso que todo ello podría justificar la inclusión de una norma en el Estatuto que así lo dispusiera, pero nunca la asunción de competencias formalmente referidas a la materia de inmigración, que es de la exclusiva titularidad del Estado.

Por las mismas razones sería inconstitucional el apartado 2, que confiere a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo, claramente encuadrable en inmigración, y no en legislación laboral, como se desprende del hecho de que dicha autorización siempre se ha regulado en la legislación de extranjería; sin olvidar que el mismo Estatuto la contempla en un precepto dedicado a inmigración. Finalmente el apartado 3 padecería las mismas causas de inconstitucionalidad que el título V del Estatuto, al que se remite (antecedentes 102 y siguientes), y cuya impugnación se fundamentará en su momento. En todo caso los recurrentes adelantan aquí que su disconformidad con la Constitución radica en que un Estatuto no puede determinar la forma en que el Estado ha de ejercer sus propias competencias.

b) Alega el Abogado del Estado que la denuncia de vulneración del art. 149.1.2 CE no puede estimarse como tal denuncia, pues los propios recurrentes reconocen que la atribución competencial en materia de inmigración que aparenta hacerse a la Generalitat realmente se refiere a la materia de asistencia social.

El apartado 1 se limitaría a relacionar determinados aspectos que, dentro del ámbito competencial exclusivo del Estado, se hacen corresponder a la Generalitat en orden a promocionar y favorecer la integración de inmigrantes. Sólo la letra a) de dicho apartado proclama que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de “primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación”. En contra de lo que se afirma en la demanda, el término “incluirá” evidenciaría que tal competencia exclusiva queda circunscrita a dichas actuaciones.

De la evolución del fenómeno de la inmigración derivaría que, más allá de las tradicionales cuestiones sobre el control de fronteras o la situación jurídico-administrativa de los extranjeros, la inmigración incide en todos los ámbitos de la vida social. En concreto han adquirido especial importancia los aspectos relacionados con la prestación de servicios sociales (educación, sanidad, asistencia social, vivienda, formación profesional, cultura, etc.). Dicha evolución impediría configurar la competencia exclusiva del Estado *ex art. 149.1.2 CE* como un título horizontal de alcance ilimitado que habilite cualquier actuación pública estatal referida a los extranjeros, y, aunque la Constitución no reconoce a las Comunidades Autónomas competencia alguna sobre la política de inmigración ni introduce limitación expresa a la competencia estatal, la no alteración del reparto competencial derivado del bloque de la constitucionalidad impondría una interpretación que respete los títulos autonómicos de carácter social con incidencia en el fenómeno migratorio. De este modo la integración de los inmigrantes constituiría pilar básico de cualquier planteamiento que quiera hacerse del fenómeno migratorio, resultando que en dicha integración determinados aspectos claves vendrían configurados por las políticas autonómicas de naturaleza social, sin relegar la competencia que ostenta el Estado, lo que pondría de manifiesto que la imbricación entre unas y otras competencias es inescindible.

La competencia a que se refiere el apartado 1 a) se dirigiría a favorecer la integración inicial de los inmigrantes en el uso y acceso a servicios esenciales, como el sanitario, en

prevención, además, de posibles situaciones de conflicto, hallándose, pese su calificación, implícitamente limitada por la competencia estatal sobre inmigración. Así pues habría de estimarse correcta la ubicación sistemática de la letra a) del art. 138. 1, por cuanto la expresión “primera acogida de las personas inmigradas” comprendería algo equivalente a todo lo que se halle relacionado con asistencia social, sin que pudiera entenderse que el Estatuto excluye toda intervención que no sea de la Generalitat, sino que, por el contrario, admitiría que la exclusividad con la que se califica quede limitada por el título competencial constitucionalmente reservado al Estado por el art. 149.1.2 CE.

Respecto a la imputación que se hace al apartado 2 del art. 138 de vulneración del art. 149.1.2 CE destaca el Abogado del Estado la triple matización que respecto de esta competencia introduce la redacción del propio apartado: la calificación de la competencia como ejecutiva, atendiendo para apreciar su alcance a lo ya manifestado sobre las competencias ejecutivas que definen el art. 112 del Estatuto; la expresa limitación que se introduce en cuanto a su ejercicio, al señalar que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros; y, por último, la delimitación exacta que de su contenido hacen las letras a) y b), que lo circunscriben a las autorizaciones iniciales de trabajo, a los recursos presentados en relación con tales autorizaciones y a la mera aplicación del régimen de inspección y sanción. Pues bien, el apartado impugnado no cuestionaría que las actuaciones ejecutivas en materia de extranjería en sentido estricto recaigan en el Estado, sino que tan solo se limitaría a recoger una específica manifestación competencial del ámbito laboral derivada de la posibilidad abierta por el art. 11.2 del Estatuto de 1979, tras la asunción de competencias de ejecución laboral. De este modo las concretas actuaciones de aplicación de la normativa del Estado en esta materia reflejarían en realidad la competencia autonómica en materia laboral (art. 170 EAC), y la necesaria coordinación con la competencia estatal que su ejercicio precisa implicaría la necesidad de mantener una ejecución centralizada por lo que se refiere a la entrada de inmigrantes en España, tanto por imperativos de la necesaria actuación única a nivel internacional como de su íntima vinculación con el núcleo competencial del art. 149.1.2 CE.

Finalmente se rechaza la objeción de inconstitucionalidad dirigida contra el apartado 3 por entender que la previsión de participación de la Generalitat en las decisiones del Estado sobre inmigración, con especial trascendencia para Cataluña, no puede entenderse que condicione el ejercicio de competencias estatales. La importancia que la integración real del

extranjero en la sociedad española tiene para el éxito de la gestión del fenómeno migratorio en España, y el fundamental papel que, en torno a dicha integración, tienen las políticas sociales llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas, se refleja en la normativa española vigente en materia de inmigración, que, principalmente configurada por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en la redacción dada por las Leyes Orgánicas 8/2000, 11/2003 y 14/2003, y por el reglamento de dicha Ley, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, establece diversos cauces de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas, entre los que podrían destacarse los de la disposición adicional segunda y de los arts. 68 y 70.

La citada Ley Orgánica ha reconocido la competencia autonómica, y también local, en la integración social y laboral de los inmigrantes cuando en su art. 68 plantea la adecuada coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas con competencia sobre la integración de los inmigrantes, debiendo entenderse la mención explícita de tal precepto al “establecimiento de las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes” desde el lugar fundamental que la propia Ley reconoce a la integración social, de modo que prácticamente toda actuación relevante de extranjería se refiere a este elemento, que fundamenta así una participación general de las Comunidades Autónomas y los representantes de los entes locales. Se observaría con lo expuesto que la actuación autonómica en el ámbito de la inmigración no parece agotarse en el ejercicio de sus propias competencias, sino que el Estado habría venido a abrir diversas formas de participación procedimental de las Comunidades Autónomas en sus decisiones sobre política migratoria. Partiendo de la consideración de que la participación autonómica en tales decisiones aparece restringida a las que tengan especial trascendencia para Cataluña, referencia que justifica acudir a dicha participación como mecanismo cooperativo, procedería rechazar la tacha de inconstitucionalidad que se formula contra el apartado 3, que, por otro lado, se limita a reflejar la necesidad de coordinación puesta de manifiesto por la legislación estatal y que confía finalmente la regulación de esta previsión de participación a lo que dispongan las leyes estatales (art. 174. 3 EAC).

c) El Gobierno de la Generalitat alega, por su parte, que al elaborar el art. 149.1 CE los movimientos migratorios se producían en España exclusivamente hacia el exterior, siendo evidente el cambio experimentado en la última década, así como el hecho de que, junto a la vertiente histórica del control de fronteras, entra ahora en juego una política de inserción de

inmigrantes, con las consiguientes previsiones de carácter laboral, asistencial y de promoción personal. La intervención de las diversas Administraciones públicas en este ámbito sería evidente, como también que la “primera acogida” o la política de integración sólo pueden referirse a la inmigración y no cabe postularlas de la población en general, como se pretendería en la demanda.

Es en el apartado 1 donde se contienen esas dos previsiones, que no afectarían al núcleo duro de la materia inmigración reservada al Estado y, en concreto, al control de fronteras y a la entrada y residencia de extranjeros en territorio español. Actualmente son las Administraciones territoriales las que actúan en estos ámbitos, sin participación del Estado. A mayor abundamiento se afirma que las objeciones del recurso propiamente tienen que ver con la ubicación del contenido del apartado 1 en un precepto sobre inmigración.

El apartado 2 se conecta con la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales asumida por el art. 170, que ya figuraba en el art. 11.2 del Estatuto de 1979. Ese tradicional papel ejecutivo de la Administración autonómica se asume con una importante condición, ligada a la complejidad del fenómeno de la inmigración, cual es la necesaria coordinación con el Estado y sus decisiones sobre entrada y residencia de extranjeros. Dicha coordinación disiparía cualquier duda sobre el respeto a las competencias estatales. Por otro lado, al igual que sucede con la sanidad o la educación, tampoco en lo laboral puede privarse a la Generalitat de una parte considerable de la competencia ejecutiva por el solo hecho de que los usuarios de los servicios sean inmigrantes.

Sostiene el Ejecutivo catalán que la participación de la Generalitat en las decisiones sobre inmigración especialmente relevantes para Cataluña prevista en el art. 138.3 no se afirma como vinculante, por lo que no invade ni menoscaba ninguna competencia estatal. Además encontraría fundamento en las competencias autonómicas en materia laboral, ya que el contingente es de trabajadores extranjeros y es la Generalitat quien puede ofrecer los datos de situación y necesidades para la fijación de ese contingente.

d) El Parlamento catalán, tras unas consideraciones generales sobre el fenómeno de la inmigración, examina el apartado 1 del art. 138, sosteniendo que es arbitrario rechazar que las intervenciones de las Administraciones no estatales respecto a la inmigración puedan cobijarse bajo la denominación de competencia exclusiva y que la disposición estatutaria no

afectaría al núcleo duro de la materia inmigración reservado al Estado, es decir, al control de fronteras y a la entrada y residencia de extranjeros.

El apartado 2 reflejaría el tradicional papel ejecutivo de la Administración autonómica en el campo laboral con una importante condición, ligada a la complejidad del fenómeno de la inmigración: debe hacerse en necesaria coordinación con el Estado y con sus decisiones concretas sobre entrada y residencia de extranjeros, con lo que quedaría a salvo la competencia estatal.

El apartado 3 encontraría apoyo en las competencias autonómicas en materia laboral, ya que se refiere al contingente de trabajadores extranjeros, y la Generalitat, como Administración laboral, es la que puede presentar al Estado los datos de situación y necesidades para fijarlo.

76. a) De acuerdo con el artículo 139.1 (Industria, artesanía, control metrológico y contraste de metales), la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de industria “incluye, en todo caso, la ordenación de los sectores y de los procesos industriales en Cataluña, la seguridad de las actividades, de las instalaciones, de los equipos, de los procesos y de los productos industriales, y la regulación de las actividades industriales que puedan producir impacto en la seguridad o salud de las personas”. Alegan los demandantes que la omisión de la industria en el listado del art. 149.1 CE no supone que el Estado carezca de competencias con incidencia directa en esa materia, destacadamente la recogida en el art. 149.1.13 CE, como admiten, por todas, las SSTC 95/1986, de 10 de julio; y 186/1988, de 17 de octubre. Esto sentado —continúa el recurso—, y por lo que hace a la seguridad industrial, se afirma que su incidencia en la competitividad de las empresas y la necesidad de que, por razones de orden europeo comunitario, la política de seguridad industrial sea mínimamente uniforme en todo el Estado, son factores que determinan que, sin perjuicio de las competencias autonómicas, el Estado deba intervenir en la materia, como ha reconocido la jurisprudencia (STC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 3). Por ello sería evidente que la exclusividad de la competencia atribuida en el art. 139.1 es inconstitucional por desconocer la que al Estado reconoce el art. 149.1.13 CE.

b) Según entiende el Abogado del Estado la argumentación de la demanda resulta sumamente inconsistente, al achacar al precepto el desconocimiento de la competencia estatal