

CATALUÑA: PRIMERA COMUNIDAD AUTÓNOMA CON COMPETENCIAS EN MATERIA DE EXTRANJERÍA. UNA LARGA HISTORIA CON ¿FINAL FELIZ?

Laura García Juan*

1. Desde la Comisión de Estudio sobre la Política de Inmigración en Cataluña de junio de 2001, hasta la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña
2. Evolución de las negociaciones de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado
3. Traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de extranjería e Inspección de Trabajo y Seguridad Social
4. Referencia breve a la situación actual

* Laura García Juan, jurista experta en migraciones internacionales y extranjería, lauragj@yahoo.es.

El estudio pormenorizado de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio,¹ en su pronunciamiento sobre el art. 138 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), nos permite concluir que su decisión de declarar el mismo conforme a la Constitución Española, únicamente sometido a una interpretación determinada, no tendrá incidencia alguna sobre las reformas adoptadas en los últimos años para desarrollar el mandato estatutario.² En concreto, quedarán intactas las reformas introducidas en el Reglamento de Extranjería (RELOEX) por el RD 1162/2009,³ en la Ley de Extranjería (LOEX) por la LO 2/2009,⁴ en el traspaso a Cataluña de la competencia en materia de autorizaciones iniciales de trabajo por el Real Decreto 1463/2009⁵ y en el traspaso a esta misma Comunidad de la competencia en materia de inspección y sanción por el Real Decreto 206/2010,⁶ quedando igualmente a salvo el texto de la *Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya*.⁷

El inmovilismo resultante de los textos normativos citados es determinante para poder abordar la exposición que sigue sin temor a que la misma quede obsoleta en un plazo de tiempo más o menos razonable, por lo que abarcaremos casi diez años de historia para terminar en un hecho reciente que puede, o no, dar un nuevo giro a los acontecimientos: el cambio de gobierno en Cataluña tras las elecciones autonómicas del 28 de noviembre.

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 31/2010, de 28 de junio. RTC 2010\31.

² García Juan, L., «La STC 31/2010, de 28 de junio. Punto y final en materia de competencias en inmigración», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 42, 2010, versión electrónica.
http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/recursos_interes/Notes/Laura_Garcia_RCDP_42.pdf

³ Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio, por el que se modifica 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, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre (BOE núm. 177, de 23/07/09).

⁴ Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 299, de 12/12/09).

⁵ Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña (BOE núm. 229, de 22/09/09).

⁶ Real Decreto 206/2010, de 26 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de Función Pública Inspector de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE núm. 52, de 01/03/10).

⁷ Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña (BOE núm. 139, de 08/06/10).

1. Desde la Comisión de Estudio sobre la Política de Inmigración en Cataluña de junio de 2001, hasta la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Para contextualizar correctamente los avances que se han producido en Cataluña con respecto al tema del traspaso de competencias en materia de inmigración, debemos situar el punto de partida en junio del año 2001. En aquel tiempo, una comisión de veintiséis expertos y parlamentarios se encargaría de la elaboración de un estudio sobre la política de inmigración en dicha Comunidad Autónoma. El texto, que fue aprobado por Resolución 858/VI del Parlamento de Cataluña,⁸ contenía párrafos tan interesantes como éste: «Es preciso potenciar la presencia y la participación de la Generalitat en el Consejo Superior de Política de Inmigración, y garantizar que las competencias de éste comprendan, además de la fijación de las líneas fundamentales de la política de integración de los inmigrantes, el establecimiento de los contingentes. Es aconsejable, además, crear un órgano de participación en las decisiones del Estado sobre política de inmigración, o ampliar las funciones y competencias de los meramente destinados al intercambio de información».

Este documento tenía el siguiente esquema: “Introducción” (1-Las leyes de extranjería; 2-Los derechos de los extranjeros); “El estudio” (1-Sobre los flujos migratorios; 2-Sobre la heterogeneidad de la inmigración); “Recomendaciones generales” (1-Políticas, actuaciones; 2-Política del asentamiento; 3-Política de educación; 4-Política laboral; 5-Política de vivienda y de urbanismo; 6-Política de sanidad y de acceso a los servicios sociales; 7-Acción política, de gobierno y administrativa; 8-Requerimientos adicionales). La lectura del mismo es absolutamente recomendable por cuanto resulta perfectamente trasladable al momento actual. De hecho, actuaciones que venían reivindicándose en su texto, han sido finalmente incorporadas en la Ley de Extranjería, como por ejemplo, la posibilidad de que las personas reagrupadas en edad laboral puedan incorporarse al mercado de trabajo sin necesidad de obtener una autorización administrativa para trabajar: «En esta misma línea, debería considerarse la posibilidad de que las personas que disponen de un permiso de residencia puedan optar sin más requisitos legales a un empleo».

El estudio destila un talante aperturista y moderno que sorprende, incluso, diez años después, al hacer afirmaciones del tipo «Sería deseable garantizar la libre circulación de las personas, es decir, la posibilidad de cambiar libremente de país de residencia», o «El derecho al asentamiento no debería estar sujeto exclusivamente a criterios de necesidad del país receptor [...] la migración debería ser la expresión de la libre voluntad de las personas y los pueblos, y ello en los dos extremos del proceso: los lugares de partida y los de llegada». Con todo, las propuestas que contenía eran algo más moderadas pero igualmente vanguardistas, y resulta particularmente alentador constatar que la mayoría se han ido plasmando de forma paulatina —aunque ciertamente lenta— en los diferentes textos normativos que se han sucedido en nuestro ordenamiento jurídico. Por ejemplo, se aludía en el Informe a que la Generalitat disponía de competencias en ámbitos específicos que le permitían la intervención en políticas referidas a la inmigración, aparte de las de integración, tales como las relativas a la policía autonómica

⁸ Resolución 858/VI del Parlament de Catalunya, por la que se aprueba el Documento de la Comisión de Estudio sobre la Política de Inmigración en Cataluña, de 27 de junio de 2001.

y a la ejecución de la legislación estatal de trabajo, incluida la inspección laboral. Pues bien, la última reforma de la LOEX —operada por la LO 2/2009— establece en su artículo 68.4 que en las Comunidades Autónomas (CCAA) con policía autonómica, ésta puede elaborar informes que se aportarán a los expedientes de autorizaciones iniciales y renovaciones de tarjeta. Asimismo, mediante los Reales Decretos 1463/2009, de 18 de septiembre y 206/2010, de 26 de febrero, se traspasó a la Generalitat de Cataluña la función ejecutiva laboral en materia de autorizaciones iniciales de trabajo y en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En cuanto a la reivindicación que hacen los expertos de potenciar la presencia y la participación de la Generalitat en el Consejo Superior de Política de Inmigración (ya desaparecido), de manera que sus competencias comprendan el establecimiento de los contingentes, es de esperar que ello se consiga finalmente en el seno de la Conferencia Sectorial de Inmigración, a la que alude el art. 68.1 LOEX, y que se creó de manera urgente por considerarse el lugar adecuado para el reparto del Fondo de Acogida e Integración de los Inmigrantes y para fortalecer la cooperación entre las distintas Administraciones públicas.⁹ En cuanto a la competencia para participar en el establecimiento de los contingentes de trabajadores extranjeros, la misma ha quedado sobradamente recogida en el art. 138.3 del EAC, en el art. 171 del RELOEX y en el art. 39 de la LOEX, que sustituye la denominación de contingente por la de *Gestión colectiva de contrataciones en origen*, garantizando que serán tenidas en cuenta las propuestas realizadas por las CCAA y que se actuará coordinadamente con sus órganos competentes para la concesión de las autorizaciones de trabajo iniciales. En esta misma línea, consideraba recomendable el Informe la potenciación de las formas de participación, el incremento de los mecanismos de coordinación y la promoción de convenios y procedimientos participados, estimulando la colaboración horizontal entre el Estado, la Generalitat y la Administración local a fin de que las respectivas políticas públicas sean complementarias. Todo ello es evidente que se ha ido consolidando de forma progresiva hasta quedar expresamente recogido en varios preceptos de la vigente Ley de Extranjería y su nuevo reglamento de desarrollo.

Finamente, hacía referencia aquella comisión al tema del traspaso de competencias ejecutivas en materia de inmigración. En concreto sugería que, en atención a lo dispuesto en el artículo 11.2 del Estatuto de Autonomía (se refería lógicamente al ya derogado)¹⁰ y de conformidad con el artículo 150.2 de la Constitución Española, la Generalitat podía recibir del Estado la transferencia de las competencias ejecutivas en materia de inmigración —exceptuando el control de fronteras y la concesión de la nacionalidad—, especialmente en relación con las oficinas de extranjeros, con la finalidad de descentralizar las actuaciones administrativas

⁹ La constitución de la Conferencia Sectorial de Inmigración se aprobó por el Consejo de Ministros en su sesión de 2 de marzo de 2007, en respuesta a una moción presentada por el Grupo de la Entesa Catalana de Progrés. Esta Conferencia Sectorial celebró su primera reunión el 9 de julio de 2008.

¹⁰ Art. 11 de la ya derogada Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía de Cataluña. «Corresponde a la Generalidad la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: 1-Penitenciaria., 2-Laboral, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste. Quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias».

respecto a los permisos de residencia y de trabajo. Como se ha visto, el primer paso del traspaso de estas competencias ya se ha dado, siendo Cataluña la única Comunidad Autónoma que por el momento lo ha conseguido, al ser también la única que ha reclamado —y negociado— la asunción de determinadas funciones, en coherencia con lo previsto en su Estatuto de Autonomía.

Desde aquel Informe de junio de 2001 la Generalitat de Cataluña no ha cesado en su empeño de conseguir su propósito, pasando por ciclos de mayor o menor insistencia política según “exigencias del guión”. A mediados del año 2002 el presidente de los socialistas catalanes, Pascual Maragall, y el entonces President de la Generalitat, Jordi Pujol, coincidían en criticar la tozudez del gobierno de Aznar en querer reservarse la totalidad de las políticas migratorias y su oposición a que las autonomías pudieran gestionar la contratación de mano de obra inmigrante. Ya entonces propugnaron la creación, en los principales países emisores de migrantes hacia Cataluña, de Oficinas de la Generalitat para la contratación de temporeros, lo cual se materializó en dos delegaciones del Servei d’Intermediació i Formació Laboral en Origen (SILO), una en Tánger (Marruecos) y otra en Bogotá (Colombia). Actualmente, los servicios SILO se ofrecen para los países que han firmado acuerdos sobre flujos migratorios con España, llevándose a término la asistencia para los países del este de Europa y norte de África desde la Secretaría Técnica del Servei d’Ocupació de Catalunya (SOC) y para los de Latinoamérica desde la Oficina SILO en Bogotá.

Dos años más tarde, en 2004, bajo la Presidencia de Rodríguez Zapatero, Pascual Maragall, entonces President de la Generalitat, discrepaba de la opinión de sus compañeros del gobierno tripartito apostando por dejar en un segundo plano la reivindicación del traspaso de estas competencias. Pero en julio de 2005, el texto que se sometió a la aprobación de la ponencia parlamentaria redactora del Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña,¹¹ incluía siete propuestas de modificación de otras tantas leyes orgánicas y diez propuestas de traspaso a la Generalitat de competencias del Estado, entre las que figuraba la competencia ejecutiva en extranjería.¹² Vamos a ver brevemente la evolución sufrida por el texto del artículo que, dentro del Título IV “De las competencias” se dedica a la “Inmigración”, y que cristalizará en el vigente artículo 138 EAC declarado conforme a la Constitución Española por el Tribunal Constitucional. Este precepto, que en su redacción inicial era el 147, recibió dos enmiendas de modificación en sesión de la Comisión de 29 de julio de 2005, una por parte del grupo Popular y otra del grupo Socialista. Esta última resulta especialmente interesante por cuanto consideraba que el lugar adecuado para incluir las competencias en materia laboral respecto a las personas inmigradas era la Disposición adicional 3ª de la Proposición de reforma (solicitudes de transferencia de

¹¹ Propuesta de proposición de LO por la que se establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña y se deroga la LO 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOPC núm. 213, de 01/08/2005).

¹² La Disposición adicional 3ª de la Propuesta de Reforma del EAC titulada “Asunción de competencias por el artículo 150.2 de la Constitución” solicitaba al Estado una Ley Orgánica de transferencia de competencias donde Cataluña asumiría, entre otras, las siguientes funciones: e) Las facultades de ejecución de la legislación estatal sobre régimen de estancia y de residencia de los extranjeros, que en todo caso incluyen la tramitación y la resolución de los permisos y de los recursos que se presenten con relación a estos expedientes; f) Las facultades de ejecución de la legislación estatal en materia de régimen sancionador de extranjería, que incluye la tramitación, la resolución y la ejecución de todos los procesos sancionadores que establece la normativa de extranjería, salvo los relativos al control de fronteras y g) La selección de trabajadores extranjeros en sus países de origen con destino a Cataluña.

competencias mediante el artículo 150.2 CE), al tratarse de una competencia estatal (149.1.2 CE). Pero a pesar de estas enmiendas y de que el Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña¹³ consideró inconstitucional el apartado tercero del art. 147, el Pleno del Parlament deja prácticamente intacto este precepto en su Propuesta de reforma aprobada al finalizar el mes.

A partir de este momento, el texto del futuro Estatuto de Autonomía de Cataluña y su tramitación en las Cortes Generales entra como un ciclón en todos los medios de comunicación a nivel nacional, autonómico y local y se convierte en uno de los principales debates políticos y populares durante los diez meses posteriores. Los acontecimientos más importantes, que derivarán en la redacción final del artículo 138, podemos resumirlos como sigue: 1-El 20 de diciembre de 2005 el PSOE presenta un texto alternativo en el que queda casi definitivamente fijado el tenor literal de los apartados primero y tercero; 2-El 7 de marzo de 2006 se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el Informe emitido por la Ponencia conjunta sobre la Propuesta de reforma del EAC, en el que queda plasmado el tenor literal definitivo del apartado segundo; 3-El 30 de marzo el Pleno del Congreso de los Diputados aprueba el texto de la reforma del EAC en su sesión plenaria núm. 155; 4-Superado el trámite de enmiendas en el Senado, el texto es aprobado por las Cortes Generales el 10 de mayo, siendo refrendado por el pueblo catalán el 18 de junio de 2006 con carácter vinculante, con el 73'90% de los votos a favor, el 20'76% en contra y el 5'34% de los votos en blanco.

La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña,¹⁴ recibió nada menos que siete recursos de inconstitucionalidad por parte de: 1-Más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados; 2-El Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón; 3-El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; 4-El Consejo de la Generalitat de la Comunidad Valenciana; 5-El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; 6-El Defensor del Pueblo; 7- El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja. El Tribunal Constitucional falló el primero de ellos en Sentencia de 28 de junio de 2010, declarando la constitucionalidad del artículo 138 EAC.¹⁵

¹³ Dictamen 269/2005, de 1 de septiembre, del Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña, solicitado por el Parlamento de Cataluña, en relación con el Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local, sobre la propuesta de Proposición de Ley orgánica por la que se establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña y se deroga la Ley Orgánica 4/1979, del 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña

¹⁴ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, de 20/07/06).

¹⁵ El resto de recursos de inconstitucionalidad han sido resueltos, sucesivamente, por STC 46/2010 y STC 47/2010, ambas de 8 de septiembre; por STC 48/2010, de 9 de septiembre; por STC 49/2010, de 29 de septiembre; y por STC 137/2010 y STC 138/2010, ambas de 16 de diciembre.

2. Evolución de las negociaciones de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado

La entonces Ministra de Administraciones Públicas, Elena Salgado, y Joan Saura —anterior Consejero de Interior y Relaciones Institucionales y Participación— fijaron, el 28 de mayo de 2007, el calendario de reuniones de la Comisión Bilateral y la Comisión Mixta de Transferencias, encargadas de desarrollar el Estatuto de Autonomía catalán. En materia de inmigración se llegó a un primer acuerdo¹⁶ en la reunión del 10 de enero de 2008. En él se partía de un borrador elaborado por la Dirección General de Inmigración de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, fechado el 24 de julio de 2007,¹⁷ que fue posteriormente completado en la última reunión de la Comisión Bilateral, el 29 de julio de 2008, incorporando la posibilidad de que la Generalitat pudiera expedir permisos a altos directivos, deportistas de élite o artistas.¹⁸

La Comisión Mixta de Transferencias adoptó finalmente, en base a estos dos documentos, en su reunión del día 12 de febrero de 2009, acuerdo mediante el cual la Generalitat podría otorgar el permiso inicial de trabajo por cuenta propia o ajena a los extranjeros que desarrollaran su tarea en Cataluña, convirtiéndose en la primera Comunidad del Estado que ejercería esta competencia. El citado documento llevaba por título “Acuerdo sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de inmigración: autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña”, y constituye el texto definitivo que fue elevado al Gobierno para su aprobación mediante real decreto. En el propio texto del acuerdo se fijaba el 1 de octubre de 2009 como fecha de efectividad de los traspasos.

Cabe realizar un breve repaso de aquel documento-borrador del que se partió en estas negociaciones, elaborado por la Dirección General de Inmigración y fechado en Madrid el 24 de julio de 2007, y compararlo con el documento resultante tras las sucesivas reuniones. Dicho borrador se dividía en dos partes: *a)* En la que se hacía referencia a las normas constitucionales y estatutarias en las que se amparaba el traspaso; y *b)* Enumeraba las funciones ejecutivas que se consideraban susceptibles de ser traspasadas a la Generalitat de Cataluña. Como requisito previo establecía que las autorizaciones de trabajo debían referirse a una actividad que no excediera del ámbito geográfico de Cataluña ni influyera en el mercado de trabajo de otras CCAA.

Resumidamente las tres funciones ejecutivas que se traspasaban eran:

¹⁶ Este acuerdo llevaba por título: “Traspaso a la Generalitat de Cataluña en materia de autorizaciones iniciales de trabajo”.

¹⁷ Este texto llevaba por título: “Proyecto de acuerdo de traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de autorización de trabajo y determinación del contingente”.

¹⁸ El acuerdo de 10 de enero de 2008 contenía una nota adicional que remitía a una próxima reunión de la Comisión Bilateral. La misma tuvo lugar el 29 de julio de 2008 y en ella se acordó la inclusión de los supuestos contenidos en el apartado *c)* del artículo 55.2 del RD 2393/2004, esto es, la tramitación de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena de duración determinada para personal de alta dirección, deportistas profesionales y artistas en espectáculos públicos. Quedaron definitivamente fuera los supuestos del apartado *b)*.

- *Primera función ejecutiva:* Tramitación (incluía recepción, admisión e inadmisión a trámite), instrucción (incluía recabar los informes de la AEAT y TSS) y resolución de: a) Autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta ajena; b) Autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia; c) Autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta ajena o propia para transfronterizos; d) Recursos de reposición contra las resoluciones en los procedimientos de autorizaciones iniciales de trabajo asumidos por la Generalitat.
- *Segunda función ejecutiva:* Gestión y recaudación de tasas administrativas correspondientes a las autorizaciones indicadas.
- *Tercera función ejecutiva:* Participación preceptiva previa en la determinación del contingente. Sin embargo, la Dirección General consideraba innecesario conformar un traspaso formal de esta función, ya que la misma se encontraba consolidada en el artículo 79 del Reglamento de Extranjería. Entendía, no obstante, asumibles por la Generalitat las siguientes actuaciones: 1-Propuesta al Gobierno del número y características de las ofertas de empleo disponibles en Cataluña, 2-Puesta en marcha de programas conjuntos destinados a titulares de visados de búsqueda de empleo, 3-Posibilidad de solicitar la asignación de un número de visados para búsqueda de empleo en Cataluña.

El documento finalmente resultante de la reunión de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, de 10 de enero de 2008 —que fue completado en la última de las sesiones— se dividía en cuatro partes: 1) Autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta ajena y propia, 2) Contingente de trabajadores extranjeros, 3) Potestad sancionadora y 4) Efectividad del traspaso. Veremos algunos aspectos del mismo.

Por lo que respecta a las Autorizaciones iniciales, se añadieron dos supuestos de traspaso que no figuraban en el primer borrador. Concretamente se incorporaron las *Autorizaciones de trabajo de estudiantes o investigadores* (artículo 90 del RD 2393/2004), lo cual originaba necesariamente la correspondiente modificación reglamentaria, ya que el artículo 90.3 establece que la autorización que se conceda no tendrá limitaciones geográficas, salvo que la actividad lucrativa coincida con períodos lectivos. El segundo supuesto añadido fueron las *Modificaciones de las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena* (artículo 99 del RD 2393/2004). Estas modificaciones podrían ser objeto del traspaso siempre que las mismas no afectaran a un ámbito territorial distinto de Cataluña.

Nunca se contempló, sin embargo, incluir las renovaciones de las autorizaciones de residencia y trabajo en las negociaciones de traspaso, y ello por cuanto que las mismas quedaron definitivamente descartadas en la redacción final del artículo 138 EAC.¹⁹ La mención específica a las autorizaciones *iniciales* de trabajo que hace este precepto se debe a la imposibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda conceder permisos renovados, ya

¹⁹ La Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobada por el Pleno del Parlament el 30 de septiembre de 2005, decía textualmente: Art. 138 «...Esta competencia incluye en todo caso: a) La tramitación y la resolución de los permisos y de las autorizaciones de trabajo por cuenta propia o ajena».

que se produciría una incompatibilidad entre la naturaleza jurídica de los mismos y la restricción de su validez a un territorio concreto, al determinar la Ley Orgánica de Extranjería que «A partir de la primera concesión, las autorizaciones se concederán sin limitación alguna de ámbito geográfico u ocupación».

En cuanto a la segunda parte del acuerdo que analizamos, el contingente de trabajadores extranjeros, llama poderosamente la atención el giro radical que se produce entre uno y otro documento. Mientras en el borrador de 24 de julio de 2007 se insistía en la “inutilidad” de esta reivindicación por considerar suficiente su regulación en el artículo 79 del RELOEX, y se entendían como traspasables únicamente tres funciones más bien residuales, en el documento definitivo de 10 de enero de 2008 se fue mucho más lejos, plasmándose una relación exhaustiva de las funciones que asumiría la Generalitat y el procedimiento que debería aplicarse, determinando además los trámites de carácter laboral respecto de las autorizaciones derivadas de los visados de búsqueda de empleo. Este viraje se materializó en la inclusión de un nuevo apartado en el art. 79 del RELOEX,²⁰ introducido por el RD 1162/2009, de 10 de julio.

Se observan finalmente algunos olvidos en el texto definitivo con respecto al inicialmente analizado, como por ejemplo la mención a los recursos, gestión y recaudación de tasas...etc., pero ello parece responder al hecho de que lo que se pretendía en el segundo era aclarar algunos aspectos no cerrados, entendiéndose que todo lo que además constaba en el documento-borrador de la Dirección General de Inmigración se asumía como válido, pese a no verse textualmente transcrito en el acuerdo final.

La Generalitat, en la actualidad, recibe y tramita las solicitudes, valora las autorizaciones de trabajo y notifica su obtención o denegación. Esta autorización inicial va acompañada de la autorización de residencia, otorgada por el Estado. Los interesados reciben una resolución única con el permiso de trabajo y residencia firmada por las dos Administraciones y comunicada por la Generalitat, de manera que el trámite se realiza de forma conjunta con el Estado.

En relación con la participación en la gestión colectiva de contrataciones en origen (antes contingente de trabajadores extranjeros), la Generalitat ha asumido nuevas funciones como la recepción de solicitudes, admisión a trámite, comprobación de los requisitos laborales, emisión de informe sobre los mismos y su remisión a la Dirección General de Inmigración para continuación de los trámites, aunque este año 2011 la convocatoria haya

²⁰ Art. 79.5 RELOEX: «Cuando corresponda a la Administración autonómica la competencia ejecutiva sobre tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta ajena, el Acuerdo de Contingente establecerá su intervención en los trámites de carácter laboral, así como en la recepción de solicitudes, admisión a trámite, comprobación de los requisitos laborales, emisión de informe sobre los mismos y su remisión a la Dirección General de Inmigración para continuación de los trámites. El procedimiento que se establezca para resolver la autorización solicitada contemplará que los órganos competentes de la comunidad autónoma y de la Administración General del Estado dicten, de manera coordinada y concordante, una resolución conjunta, denegando o concediendo la correspondiente autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta ajena, que será firmada por los titulares de cada una de las Administraciones competentes, y expedida y notificada al solicitante por el órgano autonómico según lo previsto en el artículo 51.5 del presente Reglamento».

quedado desierta para Cataluña, habiéndose previsto únicamente 14 puestos de trabajo para todo el territorio nacional.²¹

3. Traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de extranjería e Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Antes de que los traspasos acordados acabaran concretándose en los correspondientes reales decretos de traspaso de funciones y servicios, el Gobierno aprobó una precipitada modificación reglamentaria con el objeto, seguramente, de acallar previsibles protestas desde diversos frentes políticos. Y así, el Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, explica que tiene por objeto principal la modificación del Reglamento «con la finalidad de adaptar la regulación de los procedimientos de autorización inicial de residencia y trabajo que se regulan en el mismo a los requerimientos derivados del traspaso a las Comunidades Autónomas de la competencia ejecutiva que, en materia de autorización inicial de trabajo de los extranjeros, reconocen determinados Estatutos de Autonomía».²²

Como es sabido, salvo los supuestos de autorizaciones de trabajo transfronterizas que no autorizan a residir (casos de ciudadanos marroquíes que trabajan en Ceuta y Melilla), en el ordenamiento jurídico español la concesión a un extranjero de la posibilidad de trabajar se vincula a la posibilidad de que dicho extranjero sea residente en España. Por tanto, una vez que se ha hecho efectivo el traspaso de las referidas competencias en materia de autorización inicial de trabajo a las Comunidades Autónomas, concurren en el correspondiente procedimiento administrativo dos Administraciones públicas: la autoridad laboral autonómica, que debe resolver sobre la autorización para trabajar, y la autoridad estatal competente en materia de residencia, que debe resolver sobre la autorización para residir. Esta intervención de dos Administraciones públicas diferentes no debe producir alteración o deterioro del servicio que se presta a la ciudadanía, ni afectar al ejercicio de las competencias que tienen reconocidas específicamente cada una de las Administraciones públicas.

Por ello, razones de eficacia y de seguridad jurídica hacen imprescindible establecer una adecuada coordinación de sus funciones en los procedimientos que se regulan en el Reglamento de Extranjería con el fin de establecer un procedimiento ágil y eficaz. En consecuencia, aunque en el procedimiento intervengan dos Administraciones públicas distintas, el empleador que pretenda contratar a un trabajador extranjero sólo debe presentar una solicitud de autorización de residencia y trabajo ante una única Administración a través del órgano que sea competente para su tramitación, recibiendo el interesado una única resolución en respuesta a su solicitud, en la que se contendrán los pronunciamientos concretos de cada una de las Administraciones públicas.

²¹ Orden TIN/3364/2010, de 28 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2011 (BOE núm. 317, de 30/12/10).

²² Este Real Decreto de reforma del Reglamento de Extranjería fue recurrido ante el Tribunal Supremo por la Comunidad de Madrid, no habiendo recaído Sentencia a día de hoy.
Revista catalana de dret públic, núm. 43, 2011

Teniendo en cuenta todo esto, los aspectos más relevantes del procedimiento administrativo de autorización de residencia y trabajo que se aplica cuando en el mismo interviene la Administración General del Estado (AGE) y una Administración autonómica son, fundamentalmente, los siguientes: *a)* La iniciación del procedimiento corresponde al órgano competente de la Comunidad Autónoma, el cual debe necesariamente coordinarse con el órgano competente de la AGE, en relación con el ámbito de la residencia y garantizarle asimismo el conocimiento en tiempo real de las solicitudes; *b)* La resolución de la solicitud corresponde en cada caso a la Administración que sea competente, aunque las autoridades a quienes concierne resolver cada una de ellas deben dictar, de manera coordinada y concordante, una resolución conjunta, concediendo o denegando la autorización de residencia y trabajo solicitada. Dicha resolución conjunta es expedida por el órgano competente de la Comunidad Autónoma y firmada por los titulares de ambas Administraciones; *c)* La resolución conjunta es notificada al interesado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma en los plazos y forma establecidos en la normativa vigente; *d)* Por último, la resolución puede ser impugnada ante los órganos que la hubieran firmado, si bien se resolverá de forma conjunta y concordante por los titulares de los órganos competentes de ambas Administraciones y se notificará al interesado por el debido organismo autonómico.

El Real Decreto 1162/2009 introduce modificaciones en dieciocho artículos del RELOEX, la mayoría para adaptar los procedimientos a la competencia de ejecución laboral asumida por algunas CCAA en sus respectivos Estatutos de Autonomía, e incorpora cuatro disposiciones adicionales. La primera determina la aplicación del procedimiento administrativo conjunto a los supuestos específicos contenidos en los apartados *d)*, *e)*, *f)*, *g)*, *h)*, *i)*, *j)* y *l)* del art. 40 LOEX y del art. 55.2 *c)* RELOEX. La Disposición adicional 2ª es para concretar que las autorizaciones iniciales concedidas no podrán exceder de su ámbito geográfico y que deberán ser dictadas en castellano y en la lengua cooficial autonómica, en su caso. La DA 3ª impulsa la implantación de la aplicación informática común, a la que hace referencia la Disposición final 2ª del Real Decreto 2393/2004, y concreta algunos aspectos de la misma. Y por último, la DA 4ª hace referencia a ciertos requisitos que debe cumplir la gestión electrónica de los procedimientos. La totalidad de estas consideraciones han sido recogidas en diferentes preceptos del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000.²³

Hay que recordar que el Real Decreto 1162/2009 fue recurrido en vía contencioso-administrativa —ante el Tribunal Supremo— el 23 de septiembre de 2009, por el Gobierno de la Comunidad de Madrid, alegando varios motivos. Algunos de ellos son: por considerarlo contrario al art. 149.1.2 CE, ya que la extranjería es una competencia exclusiva del Estado; por entender que «complica aún más los trámites burocráticos» al participar dos administraciones diferentes en la tramitación de los procedimientos, suponiendo ello además un «desequilibrio regional» por estar la concesión de los permisos iniciales de trabajo «sujetos a la arbitrariedad de cada comunidad autónoma»; y por vulnerar el Gobierno central los principios de legalidad y de jerarquía normativa, pues este real decreto modifica el Reglamento de la Ley de Extranjería sin haber sido aprobada la

²³ Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (BOE núm. 103, de 30 de abril de 2011).

reforma de esta Ley.²⁴ Con todo, esta reforma del RD 2393/2004 entró en vigor el 24 de julio de 2009 y, antes de ser aprobada la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, se produjo el traspaso efectivo de esta competencia a la Comunidad Autónoma catalana.

Este traspaso efectivo se hace mediante el Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña.²⁵ El texto incorpora como anexo (y cuerpo principal del documento) el acuerdo de la Comisión Mixta de 12 de febrero de 2009, al que nos hemos referido más arriba, el cual se divide en nueve apartados: *a) Referencia a las normas constitucionales, estatutarias y legales en que se ampara el traspaso.* Su fundamentación legal se basa en los artículos 149.1.2 y 149.1.7 de la Constitución Española y en los apartados 2 y 3 del art. 138 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. La aparente paradoja de incluir entre ellos el apartado segundo del 149.1 CE queda salvada por la mención al apartado séptimo del mismo precepto constitucional, el cual, como sabemos, reserva al Estado la competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las CCAA; *b) Funciones de la Administración del Estado que se traspasan a la Generalitat de Cataluña.* En este punto reproduce todas las previstas en el documento resultante de la Comisión Bilateral de fecha 10 de enero de 2008, y que ya hemos analizado, y además sistematiza los 22 procedimientos administrativos de extranjería o tipos de autorizaciones iniciales de trabajo.²⁶ Asimismo amplía y concreta las funciones sobre gestión del contingente y visados de búsqueda de empleo; *c) Funciones que se reserva la Administración del Estado.* Resumidamente son: la legislación aplicable en materia de autorizaciones de trabajo, la negociación y celebración de los instrumentos internacionales en el ámbito de extranjería e inmigración, la decisión sobre la orientación de las ofertas a determinados países en el contingente y el establecimiento de los formatos y estándares comunes que aseguren la interoperabilidad, la seguridad, la conservación y la normalización de la información derivada de la gestión electrónica de los procedimientos; *d) Fórmulas institucionales de cooperación;* *e) Personal objeto de traspaso.* Se transfieren 73 puestos de trabajo; *f) Relación de puestos de trabajo vacantes que se traspasan.;* *g) Valoración de las cargas financieras del traspaso.* El acuerdo supone un coste de 2.104.983,58 euros en concepto de créditos presupuestarios, así como la cesión de las tasas recaudadas por estas autorizaciones, cuya capacidad recaudatoria se traspasa a Cataluña y que asciende a 3.457.058,05 euros; *h) Documentación y expedientes de los servicios que se traspasan;* *i) Fecha de efectividad del traspaso.*

²⁴ Rojo Torrecilla, E., «Análisis de la competencia traspasada a Cataluña en materia de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena», 2009. Blog de Eduardo Rojo, entrada de fecha 3 de octubre de 2009.

²⁵ Como anécdota cabe señalar que 38 días más tarde de la publicación en el BOE del RD 1463/2009 (BOE núm. 229, de 22/09/09), se publica una corrección de errores (BOE núm. 262, de 30/10/2009), pues donde decía «Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia **de inmigración**: autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña», debe decir «Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña».

²⁶ García Juan, L., «El traspaso de competencias a las CCAA en materia de extranjería. Especial referencia al caso catalán». *Revista REDMEX/LexNova de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 20, marzo 2009, pp. 275-287.

Como es lógico, este importante transvase de funciones y servicios desde la AGE a la Comunidad Autónoma de Cataluña ha generado necesariamente modificaciones en la normativa autonómica. Por ello hemos de referirnos, siquiera sea brevemente, al Decreto 149/2009, de 29 de septiembre.²⁷ Esta norma entró en vigor el 1 de octubre, fecha en la que también se hace efectivo el traspaso de competencias a la Generalitat de Cataluña en materia de autorizaciones iniciales de trabajo. Tales competencias fueron asignadas al Departamento de Trabajo autonómico por Decreto 148/2009, de 28 de septiembre,²⁸ y más concretamente al Servicio de Empleo en virtud de lo dispuesto en la Orden TRE/420/2009, de 29 de septiembre,²⁹ norma publicada en el diario oficial autonómico del día 1 de octubre y que entró en vigor el mismo día, y que faculta al director del SOC para adoptar las medidas necesarias para su desarrollo y ejecución.

El Decreto 149/2009 adecua las competencias de la Generalitat, en materia de potestad sancionadora, a la asunción de las nuevas competencias en materia de extranjería. Se asigna al Departamento de Trabajo, mediante la tramitación del correspondiente expediente, el conocimiento de las infracciones establecidas en la LO 4/2000 «en materia de autorizaciones de trabajo para las personas extranjeras, en que el procedimiento sancionador se deba iniciar por acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el procedimiento sancionador por infracciones del orden social», así como también las infracciones por obstrucción en la tarea inspectora en esta materia. Más concretamente, y sobre la atribución de competencias sancionadoras, corresponderá, a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), a las personas que ocupen la dirección de los servicios territoriales cuando se trate de faltas leves y graves, y a quien ocupe la Dirección General de Relaciones Laborales cuando se trate de faltas calificadas de muy graves. No hay una fijación de las cuantías de las sanciones, por lo que hay que acudir a la normativa sancionadora en materia de extranjería (artículos 148 y siguientes del RD 2393/2004). En relación con la cuestión abordada en el Decreto, hay que referirse a la Instrucción número 12/2009, de 30 de septiembre, dictada por la Dirección General de la ITSS, en la que se concreta que a partir de la entrada en vigor del traspaso de competencias el 1 de octubre, las autoridades autonómicas del Departamento de Trabajo serán las competentes «para instruir y resolver las propuestas de sanciones recogidas en las actas de infracción extendidas por infracciones relativas a las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros que desarrollen su actividad laboral en Cataluña». En cuanto a los expedientes sancionadores iniciados con anterioridad y que estén pendientes de resolución, se tramitarán por el procedimiento vigente en el momento de su inicio.

²⁷ Decreto 149/2009, de 29 de septiembre, de modificación del Decreto 127/2007, de 5 de junio, sobre distribución de la potestad sancionadora entre los órganos de la Generalidad de Cataluña por infracciones en materias laborales, de prevención de riesgos laborales y de obstrucción en la tarea inspectora, y sobre la tramitación e instrucción de los procedimientos sancionadores para estas materias (DOGC núm. 5474, de 30/09/2009).

²⁸ Decreto 148/2009, de 28 de septiembre, por el que se asignan al Departamento de Trabajo las funciones y los servicios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de inmigración, relativos a las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de las personas extranjeras que desarrollen su relación laboral en Cataluña (DOGC núm. 5474, de 30/09/2009).

²⁹ Orden TRE/420/2009, de 29 de septiembre, por la que se asignan las funciones y los servicios que en materia de autorización de trabajo de las personas extranjeras han sido atribuidas al Departamento de Trabajo (DOGC núm. 5475, de 01/10/2009).

Para finalizar este apartado no podemos dejar de referirnos al Real Decreto 206/2010, de 26 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con el que se completarían los traspasos de las funciones integrantes de la competencia ejecutiva laboral a las que hace referencia el art. 138.2 EAC. Este precepto establece que corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros incluye, según el apartado *b)* de este artículo, la aplicación del régimen de inspección y sanción. Estas funciones fueron traspasadas mediante el Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, como ya hemos visto.

Este RD 206/2010, que fue efectivo desde el 1 de marzo de 2010, incluye como Anexo el documento resultante de la reunión de la comisión mixta de fecha 25 de febrero de 2010, cuyo acuerdo se dividía en nueve apartados. En el segundo de ellos, titulado *b) Funciones que asume la Generalitat de Cataluña y servicios que se traspasan*, se contiene una referencia expresa al trabajo de los extranjeros al establecer que «...corresponde a la Generalitat, en el ámbito territorial y material de sus competencias, de conformidad con la legislación vigente, el ejercicio de los cometidos de la función inspectora, que en todo caso comprenden: 1º- La vigilancia y la exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y el contenido normativo de los convenios colectivos, en los siguientes ámbitos: [...] 3. Empleo y migraciones: Colocación, empleo, inmigración y trabajo de extranjeros, formación profesional ocupacional y continua...».

4. Referencia breve a la situación actual

Visto a grandes rasgos el marco político y normativo en el que se han producido los traspasos a Cataluña en materia de inmigración, procede a continuación y para cerrar este trabajo, realizar una descripción aproximada del funcionamiento efectivo de los mismos. Nos detendremos concretamente en la competencia a la que se refiere el apartado *a)* del art. 138.2 EAC, dedicado a la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena.

Precisamente, al tiempo que escribía estas líneas, se cumplía justo un año desde que el 1 de octubre de 2009 se hiciera efectivo este traspaso y, consecuentemente, hubiera sido aquel un buen momento para evaluar sus resultados. Sin embargo, al no existir todavía estadísticas publicadas que permitan realizar un análisis tanto cualitativo como cuantitativo, me limitaré a detallar el esquema orgánico y funcional tal y como se encuentra configurado en estos momentos. Asimismo, una valoración de calidad sobre las competencias en materia de integración y primera acogida quedaría, obviamente, para una investigación más amplia y especializada, al margen de que en estos momentos todavía no ha dado tiempo a desplegar y desarrollar la Llei d'acollida catalana, que aguardaba la publicación del nuevo Reglamento de desarrollo de la Ley de Extranjería (cuya

entrada en vigor se producirá el próximo 1 de julio), por lo que sería prematuro adentrarse en calificar sus aciertos o sus fallos. Y en cuanto a la participación preceptiva previa en la determinación del contingente y en su gestión, teniendo en cuenta que para el año 2010 sólo se previeron 40 puestos de trabajo de carácter estable en Cataluña y 168 en toda España,³⁰ reduciéndose la cifra aún más drásticamente en 2011, no se ha considerado de suficiente relevancia un estudio específico en este campo.

El organismo público catalán que comenzó recibiendo, tramitando y resolviendo las solicitudes por parte de las empresas interesadas en contratar trabajadores extranjeros en origen fue el Servei d'Ocupació de Catalunya adscrito al Departamento de Trabajo. En Cataluña hay 67 Oficinas SOC repartidas por toda su geografía en los principales municipios, circunstancia que no sólo constituía un beneficio para los empresarios —que verían facilitadas y agilizadas las gestiones al no tener que desplazarse y hacer largas colas en las Oficinas de Extranjeros—, sino que tenía otra ventaja más importante, y era la de que al tratarse del organismo que regula el mercado de trabajo en esta Comunidad, se podía asociar la concesión de cada autorización al estado real en ese momento concreto del mercado de trabajo. El SOC es el organismo donde se sitúa toda la demanda de trabajo que hay en Cataluña, de manera que puede calibrar tanto la oferta como la demanda a nivel local de cada puesto y saber si realmente hay trabajadores disponibles para un oficio concreto o, por el contrario, no los hay y conviene contratarlos fuera.

Por esta razón el traspaso de la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo fue valorado positivamente, en principio, por las organizaciones sindicales de CCOO y UGT, al entender que con ello se avanzaba en el desarrollo del Estatuto de Autonomía y en el proceso de acercamiento de las competencias a la ciudadanía. Pero alertaron de la insuficiencia de medios de que, a su parecer, disponía el Departamento de Trabajo para poder llevar a cabo eficazmente su tarea. CCOO criticaba que sólo se hubieran habilitado 10 oficinas del SOC en toda Cataluña para la tramitación (de las 67 existentes), y consideraba que la centralización de la resolución de los expedientes de todo el territorio en una oficina central en Barcelona provocaría más lentitud y más retrasos. Para la UGT era necesario, además, incrementar el personal dedicado a la tramitación de los permisos, dotar de formación adecuada al personal de las oficinas del SOC y garantizar el buen funcionamiento de los sistemas informáticos de forma que se asegurara el intercambio de información entre las bases de datos de la Seguridad Social, el SOC, la Delegación del Gobierno y el Departamento de Justicia, para agilizar la tramitación de los permisos.

El 1 de mayo de 2010 se produce un cambio en el órgano encargado de ejercer esta competencia al designarse para ello a la Secretaría General de Trabajo, integrada en el mismo Departamento.³¹ A partir de este

³⁰ Ver la Orden TIN/3498/2009, de 23 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2010 (BOE núm. 313, de 29/12/2010).

³¹ Decreto 49/2010, de 30 de marzo, por el que se adapta la estructura y el funcionamiento de los Servicios Territoriales en la Cataluña Central y en L'Alt Pirineu i Aran del Departamento de Trabajo y se reestructura la Secretaría General (DOGC núm. 5607, de 14/04/10). Este texto modifica el Decreto 199/2007, de 10 de septiembre, de reestructuración del Departamento de Trabajo (DOGC núm. 4967, de 13/09/07), añadiendo un organismo más a la Secretaría General: la Subdirección General de Autorizaciones Iniciales de Trabajo.

momento serán los Servicios Territoriales del Departamento de Trabajo (Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona y Tierras del Ebro) los encargados de ejercer las funciones relativas a las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de las personas extranjeras que desarrollen en Cataluña su relación laboral, y sus respectivos Directores se encargarán de la resolución de los expedientes. Por su parte, corresponde ahora a la nueva Subdirección General de Autorizaciones Iniciales de Trabajo, entre otras funciones, la de aplicar la política departamental en materia de autorizaciones iniciales de trabajo; cumplir las instrucciones y garantizar la correcta aplicación de los procesos de tramitación y resolución; garantizar la coordinación con la AGE, así como con las entidades y organismos que participan en el proceso impulsando la aplicación de los protocolos de colaboración que se establezcan; controlar la tramitación de las solicitudes y los recursos para garantizar su legalidad; velar por el correcto funcionamiento de los flujos de información y procesos con las unidades y los agentes implicados y coordinar las diferentes entidades y organismos que participan.

A su vez, esta Subdirección General de Autorizaciones Iniciales de Trabajo está integrada por el Servicio de Gestión y por el Servicio de Planificación y Coordinación. El primero se ocupa de impulsar la tramitación de los expedientes en todas sus fases (inicio, instrucción y resolución); de hacer el seguimiento de la tramitación de los recursos de alzada y de reposición que se interpongan y de llevar el control de la tramitación de los recursos para garantizar el cumplimiento de los plazos máximos legalmente establecidos para resolver.

Del Servicio de Gestión depende la Sección de Gestión, que se encargará, más concretamente, de recibir y custodiar los expedientes y la documentación y requerir, en su caso, a las personas interesadas para que aporten nuevos documentos; de examinar y evaluar el contenido de los expedientes y consultar y valorar los informes emitidos por otros organismos; de notificar el inicio del trámite de audiencia, examinar las alegaciones presentadas, elaborar los informes de propuesta de resolución y coordinar las firmas de la resolución conjunta de residencia y trabajo; de gestionar la tramitación de los recursos presentados; de elaborar un informe técnico sobre el recurso así como la correspondiente propuesta de resolución previa consulta a la Asesoría Jurídica del Departamento de Trabajo; y de hacer el seguimiento de los recursos contenciosos administrativos que se puedan interponer en vía judicial contra las resoluciones de los recursos.

Por último, al Servicio de Planificación y Coordinación le corresponden las siguientes funciones: coordinar la elaboración de las instrucciones y circulares de desarrollo de la normativa de extranjería y supervisar su difusión; elaborar cuadros de mando para el seguimiento periódico de la gestión; impulsar y hacer el seguimiento del funcionamiento de los flujos de información y procesos de la Subdirección General de Autorizaciones Iniciales de Trabajo con las unidades y agentes implicados; analizar los datos estadísticos y de gestión de la demanda de las autorizaciones iniciales de trabajo; y establecer los mecanismos de control y seguimiento de las diferentes unidades operativas relacionadas con esta competencia.

Todavía es pronto para las críticas, tanto constructivas como destructivas, pues entendemos que hay que dar un poco más de tiempo a Cataluña para adaptarse a esta nueva situación y acabar de engrasar todo el

engranaje, cuestión harto complicada si tenemos en cuenta que no existe ni un solo precedente por el que guiarse al ser la primera Comunidad Autónoma (y la única) que ha desplegado esta competencia, ya que otras autonomías, aún habiéndolo anunciado en su día, no continuaron por el mismo camino.

Cataluña sigue adelante con su despliegue competencial en materia migratoria, siendo plenamente coherente con la trayectoria seguida y teniendo el terreno prácticamente despejado tras el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre su Estatuto de Autonomía. La creación de la Agencia Catalana de Inspección de Trabajo ha sido aprobada por la Ley 11/2010,³² pero sus estatutos no, por lo que la misma no puede iniciar todavía sus actividades. La Agencia de Migraciones de Cataluña está prevista en el título III (capítulo III) de la Ley de Acogida de las personas inmigradas y de las retornadas a Cataluña, así como su naturaleza, funciones, órganos de gobierno y recursos económicos, pero no es probable que empiece a funcionar hasta dentro de un tiempo.

Mientras tanto, el anterior Ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, ha sido sustituido por Valeriano Gómez —ex Secretario General de Empleo— el cual ha afrontado, entre infinidad de polémicas reformas, la aprobación del Reglamento de Extranjería, que ha derogado el anterior; Artur Mas es ahora el nuevo President de la Generalitat tras las elecciones autonómicas catalanas de 28 de noviembre y el escenario económico, social y político se enfrenta a cambios casi imprevisibles a diario. Cataluña ya tiene las competencias ejecutivas en materia de autorizaciones de trabajo pero, al parecer, todavía no las ejerce en perfecta armonía con las que sigue conservando la Administración General del Estado a juzgar por ciertos artículos publicados recientemente en algunos medios de comunicación.³³ Por eso podemos decir que hoy la situación es tal y como la hemos explicado, pero seguramente mañana asistiremos al penúltimo capítulo de la inmigración en España.

BIBLIOGRAFÍA

- Aja, E; Montilla Martos, J. A. y Roig Molés, E. (Coords), *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Valencia, Institut de Dret Públic Tirant lo Blanch, 2006.
- Aja, E; Arango, J. (Editores): *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica 1985-2004*, Fundació CIDOB, 2006.
- Aparicio Wilhelmi, M., «La decisión sobre las competencias relacionadas con la inmigración», *Revista Catalana de Dret Públic*. Especial Sentencia 31/2010, del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya de 2006, 2010, versión electrónica.
- Blázquez Rodríguez, I (Coord) *Competencias y estrategias de las CCAA en materia de inmigración: una visión desde la CA de Andalucía*. Sevilla, Junta de Andalucía. Consejería de Empleo, 2009.

³² Ley 11/2010, de 19 de mayo, de la Agencia Catalana de Inspección de Trabajo (BOE núm. 145, de 15/06/10).

³³ http://www.elpais.com/articulo/cataluna/peor/oficina/extranjeria/elpepiespcat/20101207elpcat_2/Tes

García Juan, L.: «El traspaso de competencias a las CCAA en materia de extranjería. Especial referencia al caso catalán», *Revista REDMEX/LexNova de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 20, marzo 2009, pp. 275-287.

García Juan, L., «La STC 31/2010, de 28 de junio. Punto y final en materia de competencias en inmigración» *Revista Catalana de Dret Públic* núm. 42, 2010, versión electrónica.
http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/recursos_interes/Notes/Laura_Garcia_RCDP_42.pdf

García Morales, M. J; Montilla Martos, J. A y Arbós Marín, X, «Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico», *Foro Inmigración y Ciudadanía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Colección FORO, núm. 11, 2006.

Montilla Martos, J. A, y Vidal Fueyo, M.C, «Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas», *Foro Inmigración y Ciudadanía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Colección FORO, núm. 15, 2007.

Moya Malapeira, D., «Competencia en materia de inmigración», *Revista Catalana de Dret Públic*. Especial Sentencia 31/2010, del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya de 2006, 2010, versión electrónica.

Pons Rafols, X y Sagarra Trías, E, *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Colección Tribuna Internacional, núm. 8. Centre d'Estudis Internacionals (CEI). Universitat de Barcelona, 2006.

Rojo Torrecilla, E. «Análisis de la competencia traspasada a Cataluña en materia de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena», *Blog de Eduardo Rojo*, entrada de fecha 3 de octubre de 2009.

Rojo Torrecilla, E., «El traspaso de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la Comunidad Autónoma de Cataluña», *Blog de Eduardo Rojo*, entrada de fecha 1 de marzo de 2010.

Roig Molés, E., «Autonomía e inmigración: competencias y participación de las Comunidades Autónomas y los Entes locales en materia de inmigración» En la obra colectiva *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España. II Jornadas Italo-españolas de Justicia Constitucional*, El Puerto de Santa María, 3-4 octubre de 2003, coord. por Miguel Revenga Sánchez, 2004, pp. 359-400.

Viver i Pi-Sunyer, C.; Balaguer Callejón, F. y Tajadura Tejada, J., «La reforma de los Estatutos de Autonomía, con especial referencia al caso de Cataluña», *Foro Inmigración y Ciudadanía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Colección FORO núm. 2, 2007.