

# IMMIGRACIÓ I REPARTIMENT COMPETENCIAL EN ESTATS DESCENTRALITZATS. UNA COMPARACIÓ ENTRE ELS CASOS ESPANYOL I ITALIÀ

**Marco Aparicio Wilhelmi**

Professor de Dret Constitucional de la Universitat de Girona

SUMARI: 1. Immigració i repartiment competencial: el cas espanyol. – 1.1 Introducció. – 1.2 El repartiment competencial com a procés. – 1.3 La Sentència 31/2010 com a retrocés. – 2. Immigració i repartiment competencial: el cas italià. – 2.1 Introducció. – 2.2 El marc competencial constitucionalment establert. – 2.3 Conflictivitat competencial i drets constitucionals de les persones immigrades (I). – 2.4 Conflictivitat competencial i drets constitucionals de les persones immigrades (II). – 3. A tall de conclusions. – *Resum – Resumen – Abstract.*

---

## **1. Immigració i repartiment competencial: el cas espanyol**

### **1.1 Introducció**

A diferència del cas italià, que serà analitzat a continuació, en el cas espanyol no hi ha hagut cap reforma constitucional que hagi modificat la regulació que afecta el repartiment competencial. Tampoc, per tant, s'ha vist alterada la regulació inicial de la matèria "immigració". En efecte, segueix intacte l'art. 149.1.2, en virtut del qual l'Estat té competència exclusiva, legislativa i executiva, en "nacionalitat, immigració, estrangeria i dret d'asil".

---

*Article rebut el 24/10/2012; acceptat el 29/06/2013.*

Ara bé, com és sabut, el caràcter obert, en certa mesura esponjós o "dúctil", per fer servir la cèlebre qualificació emprada pel jurista italià Gustavo Zagrebelsky,<sup>1</sup> del dret constitucional en general, i en el nostre cas molt específicament de les previsions que configuren l'anomenat Estat de les autonomies, ens obliga a abordar aquesta qüestió en el marc de la seva evolució tant normativa com social i política.

En primer terme, cal dir que aquesta naturalesa flexible s'intensifica més encara amb relació a la delimitació de l'abast de les competències, tant des d'un punt de vista material com funcional. A més, en el cas de la immigració el mateix caràcter canviant del fenomen fa que la realitat exigeixi respostes institucionals també canviant, necessitades d'una adaptació constant al ritme de les transformacions que s'esdevenen.

Cal recordar que, tan sols entre 2001 i 2008, el saldo (positiu) anual mitjà migratori a Espanya fou de 575.000 persones, arribada que implica el 81% del creixement de la població experimentat, que en pocs anys ha passat de 41 a 46 milions d'habitants.<sup>2</sup> Segons xifres del Ministeri de l'Interior, els estrangers amb autorització de residència es van multiplicar per tres entre 1970 i 1995, i per set entre 1995 i 2007. La Divisió de Població de les Nacions Unides assenyala que l'any 2005 Espanya era el tercer país del món que més havia incrementat la seva població immigrada des de 1990, només darrere dels Estats Units i Alemanya, i el que més ho havia fet en termes relatius. Aquesta tendència du que l'any 2008 s'arribi a la xifra de quasi sis milions de persones immigrades, que situava Espanya en el desè lloc del món per nombre total d'immigració.

És important remarcar que, com sovint passa en el context de països de destí migratori, el repartiment al llarg del territori és força desigual. En el nostre cas, es produeix un clar desequilibri entre les diferents comunitats autònomes (i dins les mateixes), i són Madrid i totes les comunitats de la costa mediterrània, des de Catalunya a Andalusia, les que més immigració han acollit, amb diferència.

Com sabem, no es tracta d'una tendència contínua: actualment vivim un descens significatiu de l'arribada de persones nouvingudes,<sup>3</sup>

---

1. Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 2003.

2. Segons informació emprada pel Colectivo IOÉ, a partir de dades l'INE i del Ministeri de l'Interior, en el document "Dimensiones de la inmigración en España. Impactos y desafíos". [http://www.nodo50.org/ioe/ficheros/externos/Dimensiones%20de%20la%20inmigracion%20en%20Espana.%20Impactos%20y%20desafios\\_ART\\_PAPELES\\_2008.pdf](http://www.nodo50.org/ioe/ficheros/externos/Dimensiones%20de%20la%20inmigracion%20en%20Espana.%20Impactos%20y%20desafios_ART_PAPELES_2008.pdf).

3. Segons recull el Banc d'Espanya en el seu darrer informe sobre l'evolució de la població a Espanya, "el número de habitantes aumentó en casi seis millones entre 2001 y 2011, con un incremento de la población extranjera de más de tres millones y medio de personas.

fins al punt de dur Espanya a una progressiva recuperació de la seva tradicional naturalesa de país d'emigrants.<sup>4</sup> Cal remarcar, però, que aquesta naturalesa tan sols es va revertir a partir de 2001, amb la qual cosa ha durat poc més d'una dècada.

Els canvis experimentats, de vertigen, han de condicionar per força la concepció mateixa del terme "immigració", el seu abast, exigències i implicacions de regulació i en general d'intervenció dels poders públics. Dit de manera breu: modificada la naturalesa del fet migratori, queda alterada també la seva concepció normativa, tant des d'un punt de vista vertical com, molt especialment, horitzontal (territorial).

## 1.2 El repartiment competencial com a procés

Un cop esmentats els factors socials, cal veure també els canvis normatius, esdevinguts sens dubte en bona mesura a conseqüència dels primers. Cal establir, en primer terme, un abans i un després de l'aprovació dels nous estatuts autonòmics, especialment el català de 2006 (EAC, en endavant) i l'andalús de 2007, i de la sentència del Tribunal Constitucional (TC, en endavant) que resol la impugnació del primer realitzada per part del grup parlamentari popular (STC 31/2010).

Com indica Moya, la interpretació predominant de l'abast del títol competencial en immigració fou, ben bé fins a mitjans dels anys noranta, de tendència extensiva, "en el sentit de considerar-la una competència exclusiva i exclouent de l'Estat per actuar sobre qualsevol àmbit relacionat amb estrangeria i immigració"; aquesta interpretació, en paraules del mateix autor, "va anar cedint pas a una lectura d'aquest títol competencial més acotada i sensible respecte de les

---

Sin embargo, la evolución no fue homogénea a lo largo de esos años; de hecho, tras el estallido de la crisis económica y financiera mundial, los flujos migratorios empezaron a ralentizarse, intensificándose dicha moderación a partir de 2009. Como consecuencia del continuado deterioro económico y del fuerte crecimiento del desempleo, las entradas netas de emigrantes se tornaron negativas en 2011, llegando a producirse incluso una ligera caída en la población total hacia finales de 2012". *Boletín Económico*, 71, gener de 2013, en l'apartat referit a la "Evolución reciente de la población en España y proyecciones a corto y largo plazo". [http://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin\\_economic/anoactual](http://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin_economic/anoactual),

4. L'any 2011, segons dades de l'INE, el saldo migratori va ser negatiu en més de 50.000 persones, a conseqüència de la baixada en l'entrada d'immigració i, sobretot, amb la sortida de més de mig milió de persones.

competències autonòmiques sectorials sobre molts àmbits relacionats amb la immigració (ensenyament, sanitat, serveis socials, etc.).<sup>5</sup>

Sens dubte aquesta variació s'ha d'entendre no només en el context de l'evolució general del sistema autonòmic, sinó molt especialment en el marc del ja esmentat viratge de la realitat migratòria. Tant és així que hi ha autors que han assenyalat que "la immigració en tant que matèria competencial reservada íntegrament i exclusivament a l'Estat és, simplement, anacrònica":<sup>6</sup> l'arribada quantiosa de persones amb pretensió de permanència, d'arrelament, obliga a entendre la immigració més enllà de la dimensió de control dels fluxos migratoris (requisits d'entrada i permanència, diferents estatus o situacions administratives, règim sancionador) per incloure també tots els aspectes que tinguin a veure amb les polítiques d'integració, partint del règim d'exercici dels drets i de l'accés a les prestacions socials. Per fer servir una distinció anglosaxona molt emprada en el debat acadèmic italià, parlariem de la distinció entre la política de la immigració (*immigration policy*) i la política per la immigració (*immigrant policy*).

Aquesta mutació va anar agafant forma a partir de l'exercici autonòmic de les pròpies competències sectorials en matèries com serveis socials, àmbit laboral, educació o habitatge. Es tracta de regulacions que, tenint entre els seus destinataris persones immigrades presents en el propi territori, impliquen una regulació en immigració, impliquen polítiques públiques d'integració educativa, sociolaboral i cultural. Tan conscients han estat les comunitats autònomes del seu paper en la regulació del fenomen migratori que han elaborat plans propis per a la integració social de les persones immigrants.<sup>7</sup> I davant d'aquestes actuacions no sols no s'ha reaccionat jurídicament, mirant de reivindicar la competència estatal, sinó que la mateixa legislació general en estrangeria ha incorporat explícitament el reconeixement del paper de les comunitats autònomes en les polítiques per la immigració i fins i tot en l'articulació del règim jurídic dels estrangers,

5. David Moya, "Competència en matèria d'immigració", *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, 2010, p. 355 (p. 355-361).

6. José Antonio Montilla Martos, "Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals (REAF)*, núm. 14, octubre 2011, p. 153 (p. 152-185). La traducció és pròpia.

7. Vegeu Carla Bonino Covas, Jorge Aragón Medina, Fernando Rocha Sánchez, *Los planes de las CCAA para la integración social de las personas inmigrantes*, Confederación sindical de CCOO, Madrid, 2003, citat per José Antonio Montilla Martos, "Las competencias autonómicas...", p. 156.

entès com el conjunt d'especificitats (o restriccions) en les condicions d'exercici dels drets constitucionalment reconeguts que els afecten.

Efectivament, la Llei orgànica 4/2000 instaura el Consell Superior de Política d'Immigració, un òrgan de coordinació permanent entre l'Estat i les comunitats autònomes.<sup>8</sup> Per la seva banda, el seu reglament d'execució (Reial decret 2394/2004) emprèn una certa desconcentració d'algunes funcions en les comunitats autònomes i els ens locals, com per exemple en l'elaboració dels informes sobre l'adequació de l'habitatge (requisit per al reagrupament familiar) o d'arrelament social (requisit per a la regularització).

D'altra banda, resulta significatiu que fins a la seva darrera reforma (per la Llei orgànica 2/2009) la Llei orgànica 4/2000 no havia inclòs cap previsió en matèria d'integració social, tot i que el seu títol ho inclou expressament (Llei orgànica de drets i llibertats dels estrangers i la seva integració social). Es podria pensar, i en bona mesura així ha estat, que aquesta dimensió, central sens dubte en el paper dels poders públics en matèria d'immigració, s'ha deixat en mans autonòmiques, amb l'eina de les seves competències sectorials.

Respecte de les competències autonòmiques exclusives és obvi que el marge autonòmic és més ampli però, com sabem, per una banda l'Estat compta amb títols transversals, com el que el faculta a regular les condicions bàsiques que li permetin garantir la igualtat en l'exercici dels drets i llibertats (art. 149.1.1),<sup>9</sup> i de l'altra fins i tot podria arribar-se a emparar en el títol en matèria d'immigració i estrangeria, com sembla fer en el moment que en la Llei orgànica 4/2000 inclou una previsió referida al dret a les prestacions en serveis socials (art. 14 c .2 i .3) en la qual s'estableix que els residents tindran en tot cas un règim d'equiparació als nacionals i que els no-residents gaudiran de les prestacions bàsiques.

Ens trobem aquí amb un debat molt present, com veurem, en la realitat italiana. Es tracta de determinar si la previsió estatal ha de ser considerada un mínim comú que pot ser ampliat per les comunitats autònomes en funció de la seva opció política al respecte, els

---

8. Per la seva part, la disposició addicional cinquena, apartat 4, és explícita en assenyalar l'existència de competències autonòmiques en matèria d'immigració: "quan les comunitats autònomes, en l'àmbit de les seves competències, intervinguin en procediments regulats per aquesta Llei, es garantirà que la seva participació en els procediments informatitzats [...]".

9. Sobre l'abast d'aquest títol competencial, resulta imprescindible la lectura de Miguel Àngel Cabellos, *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del Derecho comunitario*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

recursos financers, el tipus i quantitat de persones immigrades, etc., o si, contràriament, es tracta d'una regulació que inclou una opció de política migratòria, que fixa per tant un mínim i un màxim, *preferent* a l'abast del títol competencial autonòmic en matèria de serveis socials. En el cas espanyol, podríem concloure que la balança s'inclina del costat de la primera opció (mínim comú, ampliable). Un argument contundent el trobem en la Sentència del TC 236/2007, que resol un recurs d'inconstitucionalitat a la reforma de la Llei orgànica 4/2000 operada per la Llei orgànica 8/2000. En aquesta resolució, examinant l'exclusió dels estrangers en situació irregular del dret a l'educació postobligatòria, el TC afirma que "la supressió de la residència en el dret a l'educació no obligatòria no implicaria, com al·lega l'advocat de l'Estat, una discriminació en perjudici dels estrangers regulars, atès que els qui no tinguin autorització per residir poden ser expulsats seguint els procediments legalment establerts, però mentre es trobin en territori espanyol no poden ser privats d'aquest dret pel legislador" (fonament jurídic 8è).

Amb aquesta situació arribem a l'aprovació dels nous estatuts autonòmics català i andalús.<sup>10</sup> Ambdós inclouen una previsió d'assumpció competencial de matèries pròpies de l'àmbit de la immigració. Concretament, l'art. 138 de l'EAC disposa:

Art. 138. 1. Correspon a la Generalitat, en matèria d'immigració:

- a) La competència exclusiva en matèria de primera acollida de les persones immigrades, que inclou les actuacions sociosanitàries i d'orientació.
- b) El desenvolupament de la política d'integració de les persones immigrades en el marc de les seves competències.
- c) L'establiment i la regulació de les mesures necessàries per a la integració social i econòmica de les persones immigrades i per a la llur participació social.
- d) L'establiment per llei d'un marc de referència per a l'acollida i integració de les persones immigrades.

---

10. També en les reformes estatutàries realitzades a la Comunitat Valenciana (Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril), les Illes Balears (Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer), Aragó (Llei orgànica 5/2007, de 20 d'abril), i Castella i Lleó (Llei orgànica 14/2007, de 30 de novembre) s'inclouen referències en matèria d'immigració, de menor abast, però, que en el cas català i andalús. Per exemple, en el cas de les Illes Balears l'art. 30.18 atorga a la comunitat la funció executiva en matèria d'immigració "en els termes previstos a la Constitució"; en el cas d'Aragó, es preveu la competència compartida en "polítiques d'integració dels immigrants, en especial, l'establiment de les mesures necessàries per a la seva adequada integració social, laboral i econòmica [...] mitjançant els procediments que s'estableixin en les polítiques d'immigració i, en particular, la participació preceptiva prèvia en la determinació, si escau, del contingent de treballadors estrangers" (art. 75.6). En el cas de Castella i Lleó s'estableix el mandat als poders públics de promoure "la integració social, econòmica, laboral i cultural dels immigrants en la societat de Castella i Lleó" (art. 10.2).

e) La promoció i la integració de les persones retornades i l'ajuda a aquestes, i l'impuls de les polítiques i les mesures pertinents que en facilitin el retorn a Catalunya.

2. Correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria d'autorització de treball als estrangers la relació laboral dels quals s'acompleixi a Catalunya. Aquesta competència, que s'exerceix necessàriament en coordinació amb la que correspon a l'Estat en matèria d'entrada i residència d'estrangers, inclou:

a) La tramitació i resolució de les autoritzacions inicials de treball per compte propi o aliè.

b) La tramitació i resolució dels recursos presentats amb relació als expedients a què fa referència la lletra a i l'aplicació del règim d'inspecció i sanció.

3. Correspon a la Generalitat la participació en les decisions de l'Estat sobre immigració amb especial transcendència per a Catalunya i, en particular, la participació preceptiva prèvia en la determinació del contingent de treballadors estrangers mitjançant els mecanismes previstos en el títol V.

L'Estatut andalús inclou la previsió següent:

Art. 62 Inmigración:

Corresponden a la Comunidad Autónoma:

Las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias.

La competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía, en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia y de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. Esta competencia incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

2. La Comunidad Autónoma participará en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Andalucía y, en particular, la participación preceptiva previa en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título IX.

Apareix amb claredat la manera en què s'efectua, com indica Moya, l'assumpció per via estatutària de la intervenció sobre determinats àmbits relacionats amb la immigració en virtut de competències autonòmiques connexes, i com això implica "un nou pas, fins a cert punt natural des d'aquesta perspectiva incremental de la intervenció autonòmica en immigració, en dotar d'un fonament estatutari més sòlid algunes intervencions autonòmiques en matèria d'immigració".<sup>11</sup>

11. David Moya, "La competència en immigració", p. 356.

Entre els àmbits competencials assumits de manera específica en el cas de l'Estatut català de 2006, alguns d'ells han estat ja objecte de desenvolupament normatiu. Destaca la Llei 10/2010, del 7 de maig, d'acollida a les persones immigrades i de les retornades a Catalunya, una extensa normativa que, com recull en el seu preàmbul, opta per incloure, "a més de les competències d'acollida *stricto sensu*", d'altres, "concretament, les que deriven del reconeixement de tasques que l'Administració de la Generalitat ja fa anys que va posant en marxa i que representen el creixement lògic de la responsabilitat de govern envers àmbits materials del tot connectats, o en relació indivisible amb l'acollida, com ara la integració, la sensibilització, l'ocupació, la formació universitària i la recerca, la formació i la qualificació professionals, l'anàlisi de la informació, el retorn voluntari, les remeses i la participació, entre d'altres. S'hi afirmen també competències de disseny de les polítiques, de coordinació intraadministrativa i interadministrativa, de planificació, de foment, de seguiment de les polítiques europea i internacional, entre altres".

Igualment rellevant és el Reial decret 1463/2009, que concreta el traspàs de funcions i serveis a la Generalitat en matèria d'immigració, relatives a les autoritzacions inicials de treball per compte propi o aliè de les persones estrangeres que desenvolupin a Catalunya la seva relació laboral.<sup>12</sup>

### 1.3 La Sentència 31/2010 com a retrocés

Veiem ara, de manera sintètica, la resposta que hi dona el TC per mitjà de la seva sentència sobre l'EAC. Cal remarcar que aquest és el primer pronunciament amb el qual el TC aborda de manera central el títol competencial "immigració" recollit a l'article 149.1.2 de la Constitució.

Com ja he tingut ocasió d'indicar en una altra contribució,<sup>13</sup> a primera vista la decisió del Tribunal Constitucional relativa a les com-

---

12. Aquest Reial decret fa referència a l'encaix del traspàs amb les previsions competencials dels articles 149.1.2 i 149.1.7 de la Constitució, així com l'article 138.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que recull la competència executiva en matèria d'autorització de treball de les persones estrangeres que desenvolupin la seva relació laboral a Catalunya. Especifica que la competència inclou: a) la tramitació i la resolució de les autoritzacions inicials de treball per compte propi o aliè i b) la tramitació i la resolució dels recursos presentats en relació amb els expedients a què fa referència la lletra a) i l'aplicació del règim d'inspecció i de sanció.

13. Marco Aparicio Wilhelmi, "La decisió sobre les competències relacionades amb la immigració", *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, 2010, p. 349-354.



petències assumides en l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) en matèria d'"immigració" (art. 138 EAC) no sembla que sigui una de les més controvertides. Encara que inclogui alguna referència a la necessitat d'entendre la previsió estatutària d'una manera i no d'una altra, és a dir, encara que estiguem davant d'un supòsit de limitació de l'abast de les previsions estatutàries a través d'una decisió interpretativa, la primera impressió és que la lectura que se'n fa es correspondria amb el sentit proposat pel legislador estatutari. Així ho confirmarien tant els arguments del Govern de la Generalitat i del Parlament en les seves alegacions al recurs d'inconstitucionalitat com l'informe d'experts encarregat pel president de la Generalitat després de la publicació de la Sentència, que en aquest punt assenyala que la decisió "coincideix plenament amb la interpretació o comprensió del contingut de la matèria defensat per les institucions catalanes".

Ara bé, una mirada més incisiva sobre la qüestió ens ha d'oferir raons suficients per entendre que la decisió del Tribunal acull una orientació marcadament restrictiva de l'abast de la previsió estatutària interpretada.

Els recurrents consideren que l'article 138 de l'EAC ("immigració") seria inconstitucional en el seu conjunt, "sobre todo (*sic*) 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".

L'apartat primer estableix que "en matèria d'immigració" la Generalitat té competència exclusiva en la primera acollida de les persones immigrades, "que inclou les actuacions sociosanitàries i d'orientació"; competència sobre el desenvolupament de la política d'integració de les persones immigrants en el marc de les seves competències, i, a més d'altres aspectes, com el que fa referència al retorn d'emigrants a Catalunya, competència per a l'establiment i la regulació de les mesures necessàries per a la integració social i econòmica de les persones immigrants i per a la seva participació social.

Respecte d'aquesta assumpció, el Tribunal considera que el precepte impugnat admet una interpretació d'acord amb la Constitució si s'entén "que las potestades en él recogidas no se traducen en la atribución a la Generalitat de competencia alguna en materia de inmigración, siendo lo relevante a la hora de pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto, no su rúbrica o la denominación de la materia o título competencial en cuestión, sino el alcance material de las concretas competencias o potestades estatutariamente atribuidas a la Comunidad Autónoma". Agafa com a argument central el que

fa servir l'advocat de l'Estat, per al qual "la evolución del fenómeno inmigratorio en España impide configurar la competencia estatal ex art. 149.1.2 CE como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial con evidente incidencia en la población migratoria". Finalment, tanca les seves apreciacions afirmant que "precisamente en el contexto de la integración social y económica de la población inmigrante se insertan el conjunto de competencias o potestades, de evidente carácter asistencial y social que el art. 138.1 EAC atribuye a la Generalitat".

En virtut de l'apartat segon del mateix article 138, correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria d'autorització de treball als estrangers la relació laboral dels quals es dugui a terme a Catalunya. Aquesta competència, prossegueix el mateix precepte, "s'exerceix necessàriament en coordinació amb la que correspon a l'Estat en matèria d'entrada i residència d'estrangers" i inclou la tramitació i resolució de les autoritzacions inicials de treball per compte propi o aliè, i la tramitació i resolució dels recursos que es derivin d'aquest procediment, així com l'aplicació del règim d'inspecció i sanció. La part recurrent entén que l'autorització de treball es pot enquadrar clarament en la matèria d'immigració i no en la legislació laboral, "como se desprende del hecho de que dicha autorización siempre se ha regulado en la legislación de extranjería". Pel Tribunal, l'Estat, "como titular de la competencia preferente entre las que concurren a la regulación del régimen jurídico de los extranjeros en tanto que inmigrantes, no puede hacer entera abstracción, sin embargo, de competencias sectoriales atribuidas a las Comunidades Autónomas, como es el caso, en lo que importa ahora, de la competencia ejecutiva en materia de legislación laboral".

Finalment, el tercer apartat disposa la participació de la Generalitat "en les decisions de l'Estat sobre immigració amb especial transcendència per a Catalunya i, en particular, la participació preceptiva prèvia en la determinació del contingent de treballadors estrangers a través dels mecanismes previstos en el títol V". Davant el qüestionament, referit en general al títol V de l'EAC, del fet que estatutàriament es determini la forma en la qual l'Estat ha d'exercir les seves pròpies competències, el Tribunal considera que "el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es una sede normativa impertinente, con una perspectiva constitucional, para prever, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas

como las que en él se enuncian en asuntos tales como los relativos a la inmigración”.

L'argumentació sostinguda en la sentència parteix de la necessitat de trobar un equilibri entre la competència estatal en immigració i les competències sectorials autonòmiques, i resulta suficient per salvar la constitucionalitat de l'article 138.1 en la seva integritat. Ara bé, en la seva decisió el Tribunal sembla acceptar la visió limitada del concepte d'integració social que fa servir l'advocat de l'Estat, per al qual "la atribución competencial en materia de inmigración que aparenta hacerse a la Generalitat realmente se refiere a la materia de asistencia social". Sense poder en aquest moment endinsar-nos en la qüestió, cal assenyalar que la noció d'integració social de les persones immigrants ha de fer referència no tant al conjunt de mesures assistencials que puguin oferir les administracions competents sinó, prèviament, al règim mateix d'exercici dels drets. Vist d'aquesta manera, tindrien competència en matèria d'integració social de persones immigrants no l'Estat de manera exclusiva, pel fet de ser titular de la competència d'immigració, sinó totes les autoritats en l'àmbit de la seva capacitat d'incidència en la configuració i desenvolupament dels drets i llibertats.

En aquest sentit, val la pena recollir unes paraules d'Aguado expressades amb anterioritat de la reforma estatutària: "La integració comença amb un règim adequat d'ingrés i permanència que és, en definitiva, la clau dels altres drets. En aquest punt, existeix la possibilitat que l'Estat, les Comunitats Autònomes i els ens locals col·laborin en la definició i aplicació de la política migratòria per a donar una resposta adequada als fluxos migratoris".<sup>14</sup>

Més enllà del que hem analitzat fins ara, sens dubte la qüestió més complexa de discernir és la relativa a la constitucionalitat de la competència d'execució en matèria d'autoritacions de treball.<sup>15</sup> La part recurrent assenyala, com hem vist, que l'autorització de treball és matèria d'immigració i no laboral, "como se desprende del hecho de que dicha autorización siempre se ha regulado en la legislación de extranjería". Davant d'aquesta afirmació, hauria estat oportú que el

14. Vicenç Aguado i Cudolà, "La ripartizione delle competenze in Spagna in materia di immigrazione: Stato, Regione e governo locale", *Le istituzioni del Federalismo*, set-oct. 2004, p. 836 (p. 813-836).

15. Una atenció específica i prou desenvolupada de les matèries relacionades amb l'àmbit laboral pot trobar-se a Ferran Camas Roda (coord.), *L'atribució de competències d'immigració derivades de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, Barcelona, Col·lecció IEA, núm. 74, 2010.

Tribunal s'hagués animat a destacar les raons que fan que, encara que fins a aquest moment l'autorització per treballar ha estat l'element central en l'articulació del règim d'estrangeria, des del punt de vista competencial, deixant de banda altres consideracions, es tracta d'una matèria pròpia de la legislació laboral.

Una de les raons seria que, en virtut de l'article 13.1 CE, les persones estrangeres són titulars del dret al treball, juntament amb la resta de drets del títol I, amb les excepcions referides al dret de sufragi que estableix el mateix article 13 en el segon apartat. Per això, no es pot afirmar sense més ni més que l'accés al treball sigui una qüestió únicament pròpia del règim d'estrangeria, ja que parlem de l'exercici d'un dret constitucional que s'ha de desenvolupar d'acord amb les previsions competencials.

Una segona raó seria que el criteri essencial per autoritzar l'entrada i permanència d'immigrants podria perfectament deslligar-se de l'existència prèvia d'un vincle laboral. En altres paraules, la *laboralització* del règim d'estrangeria, encara que es tracti d'una qüestió que sempre ha estat en la nostra legislació d'estrangeria (des de 1985), no deixa de ser una opció política que, en cas de ser presa per qui és competent segons l'article 149.1.2 CE, s'ha d'assumir en el marc de la distribució competencial establert per la Constitució i els estatuts d'autonomia.

S'ha de dir que la previsió estatutària impugnada contribueix a consolidar la *laboralització* esmentada, ja que incorpora sense cap més matís l'existència de l'autorització de treball com a via d'accés a la condició d'immigrant en situació regular. És més, s'aferra a les característiques específiques de l'actual model, novament fruit d'una opció política modificable, consistent en el fet que l'autorització inicial de treball necessàriament incorpora una limitació del seu abast territorial.

La manera expeditiva com el Tribunal resol els dubtes plantejats per la part recurrent deixa de banda la possibilitat d'una anàlisi jurisprudencial més extensa de la qüestió essencial en aquest punt, que no és cap altra que la delimitació de la matèria "immigració" recollida alhora per l'article 149.1.2 CE i l'article 138 EAC. Només en dues ocasions el Tribunal es refereix a aquesta qüestió. En primer lloc, quan afirma que "es evidente que la competencia en materia de entrada y residencia de extranjeros se inscribe en el ámbito de la inmigración y la extranjería". En segon lloc, en assenyalar que "al Estado ha de corresponder, con carácter exclusivo, la competencia en cuya virtud se disciplina el régimen jurídico que hace del extranjero un inmigrante". Més enllà d'aquestes referències no s'especifica quins elements o, fins

i tot, quin nivell de precisió ha de regular l'Estat de manera exclusiva quant al règim jurídic que fa de l'estranger un immigrant.

Diferents autors coincideixen amb el caràcter poc o gens satisfactori de la sentència que comentem, també en la matèria que estem analitzant. Entén Montilla Martos que, a excepció de les autoritzacions de treball, en la resta els estatuts andalús i català en realitat es limiten a recollir la pràctica existent i acceptada. I tot i així, el TC "s'ha enrocat en l'originària competència exclusiva de l'Estat sobre la matèria",<sup>16</sup> rebutjant la tasca de reconfigurar i actualitzar la competència regulada per l'art. 149.1.2.

Ha d'entendre's, encara que el Tribunal no ho precisi, que l'Estat ha de ser competent per establir la distinció mateixa entre nacional i estranger, així com les línies generals de la política migratòria o, en altres paraules, el "control de fronteres i l'entrada i residència d'estrangers", com assenyala el Parlament en les seves al·legacions.

Per les raons exposades, resulta defensable que els estatuts català i andalús hagin incorporat explícitament, i no com el "joc de paraules" a què es refereix la part recurrent, el terme "immigració" com a títol competencial. D'aquesta manera, es posa de manifest la necessitat d'entendre que es tracta d'una matèria més àmplia de la qual es derivaria la seva connexió amb l'estrangeria i sobre la qual és necessari, en un context en el qual cada vegada la immigració afecta més aspectes de l'activitat reguladora, que les diferents institucions assumeixin, de manera coordinada, com recull amb claredat l'article 138 EAC, la regulació de la matèria esmentada.

Es tracta d'una aposta per adaptar el model de descentralització territorial a la realitat actual. És també, sens dubte, una aposta *federalitzant* del model, una opció que encara que es pugui debatre políticament no sembla que quedi fora del marc constitucional, com pretén la part recurrent. Aquesta aposta, encara que no sigui rebutjada en aquest punt frontalment, tracta de ser frenada pel Tribunal quan afirma que l'Estat és "titular de la competencia preferente entre las que concurren a la regulación del régimen jurídico de los extranjeros en tanto que inmigrantes". El problema rau en el fet que el Tribunal combina aquest caràcter preferent amb una insuficient delimitació de la matèria, de manera que obre les portes a una comprensió restrictiva de l'àmbit competencial autonòmic quan pugui afectar el règim d'estrangeria o les polítiques migratòries.

16. José Antonio Montilla Martos, "Las competencias autonómicas...", p. 157.

## 2. Immigració i repartiment competencial: el cas italià

### 2.1 Introducció

Com acabem de comprovar, el debat al voltant de les competències en matèria d'immigració, lluny de quedar tancat després de la Sentència del TC 31/2010, resta encara més obert, farcit d'interrogants i de reptes per la reflexió acadèmica.

Més enllà de mirar d'incidir sobre una possible evolució o viratge jurisprudencial, potser del que es tracti, com a tasca més immediata, és de contribuir en la represa del camí ja traçat amb anterioritat a la sentència. Dit en altres paraules, els reptes no són només jurisprudencials, sinó que transiten més aviat en el pla normatiu i de les polítiques públiques. Deixant al marge el soroll en què es va moure i que ha generat la resolució del TC, cal subratllar que finalment el pes del repartiment concret de funcions d'intervenció convé que recaigui en la legislació en matèria d'estrangeria, el seu desenvolupament, la seva aplicació i la seva articulació amb la resta d'actors, de manera molt notable els ens autonòmics i locals.

Per aquest motiu, és important conèixer les experiències comparades per tal de poder avançar en la concreció de les possibilitats reguladores de la matèria en el si d'estats políticament descentralitzats i amb un context migratori proper. Entre els diferents països de l'entorn, considerem que un dels més adequats per realitzar aquesta mirada és Itàlia. Sense posar en qüestió la utilitat de poder emmirallar-nos en models més *federalitzats*, com ara l'alemany, el suís o el canadenc, cal reivindicar la importància que la comparació es realitzi amb contextos amb més proximitats en el decurs evolutiu del fenomen migratori i, amb ell, en la seva concepció social, jurídica i política.

Així, malgrat les limitacions del seu model de descentralització territorial, amb esquemes competencials i també jurisprudencials de marcada inèrcia centrípeta, la força de la dinàmica política regional, les marcades diferències entre uns i altres territoris, la pugna política i de models fan que en diferents àmbits, i un d'ells és el de la regulació sobre immigració, existeixin nombrosos exemples de conflictivitat competencial, amb diverses intervencions de la Cort Constitucional (CC, en endavant) que enriqueixen encara més l'anàlisi jurídica.

## 2.2 El marc competencial constitucionalment establert

A diferència del cas espanyol, a Itàlia l'evolució del model de descentralització política territorial ha estat acompanyada de reformes constitucionals. L'any 2001 es realitza una profunda reforma dels títols competencials continguts al títol V de la Constitució (Llei constitucional núm. 3), amb incidència directa en matèria d'immigració. En efecte, la reforma, cobrint l'absència de regulació específica prèvia, estableix la competència legislativa exclusiva de l'Estat en matèria de "condició jurídica dels estrangers d'estats no pertanyents a la Unió europea" (art. 117.2 a) i d'immigració (art. 117.2 b).

Resulta interessant comprovar com, de manera prèvia a la reforma, tant la normativa estatal com la regional havien anat construint un espai d'articulació de competències i funcions amb directa incidència en l'àmbit migratori. Com indica Corsi, durant els anys noranta les regions van assumir "espontàniament un rol central en la posada en marxa de les polítiques públiques en favor dels estrangers, omplint el silenci i retard de l'estat central"; la proximitat del fenomen migratori a les comunitats dels ens locals va empènyer als governs regionals a assumir el timó en la matèria.<sup>17</sup> Veiem doncs una clara simetria amb el fenomen experimentat en el context espanyol.

Les regions s'emparaven en la seva competència en matèria de beneficència pública, però era prou evident que les mesures en formació professional, educació, mesures d'integració, d'accés a prestacions socials constituïen veritables polítiques en immigració.

La normativa estatal que regulava i que regula encara avui amb successives reformes la matèria és l'anomenat Text Únic en immigració (TU, segons l'abreviació més habitual), aprovat pel Decret legislatiu 286/1998.<sup>18</sup> El TU estableix, de manera prèvia a la reforma del títol V, un marc normatiu en el qual l'acció estatal en immigració es troba en relació constant amb la dels ens descentralitzats començant per

17. Cecilia Corsi, "Immigrazione e ruolo degli enti territoriali", *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2005, p. 36-38 (p. 36-50). La traducció, com totes les que es faran de textos italians, és pròpia. De la mateixa autora en aquest marc de consideracions, Andrea Patroni Griffi, "Il diritto dello straniero tra Costituzione e politiche regionali", en Lorenzo Chieffi (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, Cedam, 1999.

18. Durant el mes de febrer de 1997 es va presentar un projecte governamental de llei en matèria d'immigració, aprovat per la Llei núm. 40, de 6 de març de 1998. Aquesta llei incloïa una delegació al govern per a l'elaboració un decret legislatiu d'unificació normativa, que és l'esmentat TU, de 25 de juliol de 1998.

l'art. 1.4, que determina que les seves disposicions han d'entendre's en tant que principis fonamentals per la legislació regional, d'acord amb el que establia l'anterior redacció de l'art. 117.<sup>19</sup> Més enllà de la limitació de la competència regional, la previsió pressuposa la necessària interacció entre normativa estatal i normativa regional en l'àmbit regulat pel TU.

En segon terme, l'art. 3.5, que estableix que, d'acord amb les pròpies atribucions, tots els ens locals han de perseguir l'objectiu de remoure els obstacles que de fet impedeixin el ple reconeixement dels drets i interessos reconeguts als estrangers presents en territori estatal, amb particular atenció als propis de l'habitatge, la llengua, la integració social, en el respecte dels drets fonamentals de la persona humana.

Aquesta previsió, concreció de la clàusula d'igualació material reconeguda per l'art. 3.2 de la Constitució italiana (la famosa clàusula Lelio Basso), és recollida en àmbits concrets al llarg del TU,<sup>20</sup> com a l'art. 42, on es preveuen mesures d'integració social per part dels diferents ens públics, així com també privats. També cal remarcar l'art. 131, que preveu que seran els municipis els encarregats de la concessió dels serveis i prestacions socials, amb el concurs de les províncies.<sup>21</sup>

D'altra banda, el TU incorpora també diverses formes de cooperació entre l'Estat i les regions, com ara el Comitè per la Coordinació i Supervisió de les Disposicions del TU, incorporat per la Llei 189/2002, de 30 de juliol (art. 2 bis). Aquest Comitè inclou la presència d'un president regional o de província autònoma designat per la Conferència de Presidents Regionals i de les Províncies Autònomes. Igualment, l'art. 3 exigeix que per a l'elaboració del document programàtic, que correspon al president del Consell de Ministres, sigui

---

19. Concretament, l'anterior redacció de l'art. 117 establia una sèrie de matèries que eren competència legislativa de les regions, "dins els límits dels principis fonamentals establerts per les lleis de l'Estat, sempre que les normes no siguin contràries als interessos nacionals o d'altres regions [...]".

20. Segueixo en aquesta part les consideracions de Carmela Salazar, "Leggi regionali "sui diritti degli immigrati"; Corte costituzionale e "vertigen della lista": considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal Governo in via principale", Silvio Gambino, S., Guerino d'Ignazio, *Immigrazione e diritti fondamentali fra costituzioni nazionali, Unione Europea e diritto internazionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, p. 395 i ss.

21. Aquesta lògica quedaria ratificada en altres lleis estatals, com la Llei 328/2000, Llei marc per a la realització del sistema integrat d'intervencions i serveis socials, on nombroses accions queden adscrites als ens locals, en el marc d'un sistema reticular de prestacions i recursos.



escollida la Conferència Permanent per la Relació entre l'Estat i els Ens Descentralitzats.<sup>22</sup>

Vistos els continguts ja incorporats pel TU i la tendència d'intervenció regional en l'àmbit de les polítiques en immigració, podria arribar a veure's en la reforma del títol V una lògica de centralització, ja que (com ho fa l'art. 149.1.2 en el cas espanyol) assigna sense matisos la competència en estrangeria i immigració a l'Estat. Ara bé, tant pel contingut global d'aquesta reforma com per la lectura que la doctrina i la jurisprudència n'han fet, la conclusió ha de ser ben diversa. És important subratllar que, d'acord amb l'art. 117.4, la competència en matèria d'assistència social ha passat de ser concurrent (és a dir, amb legislació bàsica en mans de l'Estat) a ser pròpia de les regions ("residual", en la terminologia italiana). Per la seva part, l'assistència sanitària és regulada com a matèria concurrent (art. 117.3). Conscient de les múltiples implicacions competencials que incorpora la immigració, la reforma constitucional preveu expressament la necessitat d'articular formes de coordinació en la matèria entre les regions i l'Estat, que hauran de ser disciplinades per aquest últim (art. 118).

Per tant, l'esquema constitucional és prou semblant al que trobem en el cas espanyol, i que ens porta a la distinció ja esmentada entre *immigration policy* i *immigrant policy*:<sup>23</sup> competència estatal exclusiva en matèria d'immigració i condició jurídica de l'estranger, i competències legislatives concurrents o residuals regionals en matèries d'alt impacte en la política per a les persones immigrades i el conjunt dels seus drets. És a dir, com assenyala Vrenna, "la distinció competencial constitucional separa entre l'estatus de l'estranger, mentre que les possibles declinacions d'aquest estatus en diferents camps de la vida (salut, treball, assistència social, etc.) recauen en la competència regional". Es tracta, sens dubte, d'una divisió complexa amb nombroses implicacions pràctiques.<sup>24</sup>

22. Un altre exemple de la lògica de la cooperació el trobem a l'art. 21.4.ter (introduït amb la Llei 189/2002), que permet a les regions transmetre abans del 30 de novembre de cada any un informe en el qual incloguin les previsions per a l'acollida de nous migrants, segons "la capacitat d'absorció del teixit social i productiu". Igualment l'art. 45, que disposa que els diferents ens regionals estableixin programacions anuals i pluriennals de cara a poder articular l'accés al repartiment del fons nacional per la política migratòria.

23. Distinció que es pot trobar a moltes de les aportacions doctrinals en la matèria. Per exemple, Tiziana Caponio, "Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo", *Ist. Fed.* 5/2004, p. 805 i ss.

24. Massimiliano Vrenna, "Italia. Il ruolo delle regioni e il reparto delle competenze in materia di integrazione", *Revista delle Politiche Sociali*, 2/2010 (p. 45-64). Cita l'autor, com

La major part de la doctrina parteix d'aquesta distinció acabada d'efectuar. Ara bé, alguns autors, minoritaris, entenen que la competència estatal s'estén a la titularitat dels drets civils i socials i als criteris i modalitats per al seu exercici per part dels estrangers, de manera que el legislador ha de ser exhaustiu en la seva reglamentació, és a dir, no limitant-se a la previsió dels principis fonamentals o a la determinació del nivell essencial de prestacions que cal assegurar en tot el territori nacional.<sup>25</sup> Des d'aquesta perspectiva, la competència regional en matèries com salut, tutela o seguretat laboral, formació professional o assistència social podria afectar la posició de l'estranger, però únicament dins els límits consentits expressament per la legislació estatal. La justificació d'aquest caràcter expansiu estaria en l'exigència d'una disciplina unitària d'aspectes que es troben en estreta interconnexió amb matèries com la política exterior, les relacions internacionals, l'ordre públic i la seguretat.<sup>26</sup>

Però, com s'ha afirmat, la major part de la doctrina, i en bona mesura, com veurem a continuació, la línia jurisprudencial de la mateixa CC, s'orienta en altres termes. Castelazzi, per exemple, subratlla que la reforma constitucional del títol V implica una veritable inversió en els criteris d'atribució competencial. Segons l'autora, avui la font de competència general i residual seria la regió, mentre que la potestat legislativa estatal operaria tan sols en les matèries taxativament recollides a l'art. 117.2. D'aquí es derivaria una necessària interpretació restrictiva d'aquestes matèries, i molt especialment les que puguin tenir una naturalesa transversal, com l'ordre públic o la immigració.<sup>27</sup>

---

a fonament jurisprudencial de les seves consideracions, les sentències de la CC 50/2005, de 28 de gener, i 201/2005, de 26 de maig.

25. Paolo Bonetti, "Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione", *Le Regioni*, 2002, p. 523, segons cita d'Enzo Vincenti, "Immigrazione", *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, a cura de Guido Corso e Vicenzo Lopilato, Giuffrè Editore, Milano, 2006, Part especial, vol. I, p. 626-655.

26. Bonetti, P., "Ordine pubblico, sicurezza...", p. 522. A banda, el mateix Vincenti ens recorda que aquest criteri es podria recolzar en la, podríem dir que pretesa, competència estatal derivada de l'art. 10.2 de la Constitució, i que connecta la competència amb les actuacions relacionades amb els tractats internacionals de manera coherent amb els interessos nacionals i de la tutela dels drets fonamentals. L'argument el pren Gaetano D'Auria, "L'immigrazione e l'emigrazione", Sabino Cassese, *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 1080-1081.

27. Sara Castellazzi, "La materia "immigrazione" e l'assetto delle competenze legislative tra Stato e Regioni", Vittorio Gasparini (a cura di), *Il Diritto dell'immigrazione. Profili di Diritto italiano, comunitario e internazionale*, Modena, Mucchi editore, 2010, p. 188 (p.173-199).

En aquest context, i tal com coincideix la doctrina majoritària, cal llegir les previsions del TU, que com sabem són prèvies a la reforma constitucional, a la llum del vigent títol V. Hem pogut ja fer referència al contingut de l'art. 1.4. Doncs bé, d'acord amb el nou redactat constitucional, les previsions del TU seran principis fonamentals, però entesos ara en el marc de la competència legislativa estatal de "determinació del nivell essencial de les prestacions relatives als drets civils i socials" (art. 117.2 m).<sup>28</sup> D'aquesta manera, allò contingut en el TU s'ha de considerar com a condicions mínimes de la garantia dels drets que les regions, en exercici de les pròpies competències, no podran mai restringir, però sí ampliar.<sup>29</sup>

Amb el quadre descrit, podem concloure que la tendència doctrinal, i com veurem a continuació, també en bona mesura la jurisprudencial, entendria que les competències estatals en matèria d'immigració i condició jurídica dels ciutadans d'estats no pertanyents a la UE s'han de circumscriure, de manera conjunta, "al complex de situacions jurídiques que tenen l'estranger com a destinatari o beneficiari i que individua la seva posició dins l'ordenament italià". O, com assenyalen Ruggeri i Salazar, es tractaria de determinar la posició de l'estranger extracomunitari "en la seva irrepetible conformació [...], la seva essència".<sup>30</sup>

Des d'aquesta perspectiva, el pes més aviat ha de recaure en la definició del conjunt de competències implicades en la matèria d'immigració i en la configuració de les formes de coordinació de què parla l'art. 118.3 constitucional, i que ja hem vist que són assumides com a eina necessària pel TU. Castelazzi insisteix en la centralitat de la co-

28. Des d'aquesta perspectiva, bona part de les previsions contingudes en el capítol tercer i quart del títol V del TU poden ser enteses com disposicions que estableixen nivells essencials de prestacions en serveis socials en favor de persones immigrades: en matèria d'educació (art. 38), accés a l'habitatge (40), prestacions sanitàries (arts. 34 i 35) i mesures d'integració en general (art. 42).

29. Es tracta d'una opinió compartida per diversos autors, com ara Cecilia Corsi, "Immigrazione e ruolo degli enti territoriali", p. 43; Sara Castellazzi, "La materia "immigrazione"...", p. 192; Federica Biondi Dal Monte, "Regioni, immigrazione e diritti fondamentali", *Le Regioni*, 2010; Davide Strazzari, "L'immigrazione tra Stato e Regione", *Le Regioni* 4-5/2006. Una qüestió anàloga apareix amb la Llei sobre el sistema integrat de serveis socials (Llei nacional 328/2000), l'eficàcia de la qual es manté després de la reforma constitucional amb base en la competència estatal, d'acord amb l'art. 117.2 m). Així ho fa notar Renato Finocchi Ghersi, "La legge quadro sui servizi social e la riforma del Titolo V", *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, p. 70 i ss.

30. Antonio Ruggeri, Carmela Salazar, "Ombre e nebbia nel reparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V", *Quad. Reg.*, 2004, p. 42.

ordinació, atès que ens trobem davant d'un quadre de competències legislatives i administratives extremament complex. Concretament, parla de l'existència d'una enorme fragmentació, d'una "*criticitat* fisiològica del sistema", a la qual només es pot donar resposta des de la coordinació, la programació i el diàleg constant.<sup>31</sup>

### 2.3 Conflictivitat competencial i drets constitucionals de les persones immigrades (I)

La intensa activitat legislativa regional vinculada a polítiques d'immigració al llarg de les darreres dècades ha generat un ric bagatge de conflictivitat competencial amb el qual la Cort Constitucional ha dibuixat una línia interpretativa que, en termes generals, coincideix amb la lectura doctrinal que acabem d'abordar. Aquesta conflictivitat ha estat especialment intensa pel que fa a les possibilitats de la legislació regional a l'hora de configurar el contingut dels drets de les persones immigrades, en ocasions ampliant el contingut o els destinataris previstos per la normativa estatal, i en d'altres restringint les possibilitats d'exercici.

Com ja s'ha mencionat, abans de la reforma del títol V no existia una previsió referida a la matèria en immigració, cosa que no va impedir que, davant del silenci de la legislació estatal, les regions desenvolupessin una important tasca en seu de polítiques públiques en favor dels estrangers establerts als seus territoris. Ens trobem, doncs, davant d'una sèrie de regulacions regionals que compartien l'objectiu de promoure la integració a través de mesures de tipus social i econòmic.<sup>32</sup> Com assenyala Vincenti, el punt comú d'aquestes normes era el de la "*paritat de tracte*" entre estrangers residents i nacionals en matèria de drets socials. No obstant això, afegeix l'autor, sovint les previsions legals no van ser objecte d'aplicació, i van actuar més aviat com "*lleis manifest*". Segurament aquest caràcter va tenir un pes important en el

31. Sara Castellazzi, "Le competenze amministrative di Stato, Regioni ed enti locali", Vittorio Gasparini (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione...*, p. 211 (p. 201-251).

32. Llei regional (en endavant, L.r.) dels Abruços, de 13 de febrer de 1990; L.r. de Calàbria, 9 d'abril de 1990; L.r. de l'Emília-Romanya, de 21 febrer de 1990; L.r. del Laci, de 24 de novembre de 1986; L.r. de la Ligúria, de 9 febrer de 1992; L.r. de la Llombardia, de 4 juliol de 1988; L.r. del Piemont, de 8 de novembre de 1989; L.r. de la Pulla, d'11 de maig de 1990; L.r. de la Toscana, de 22 març de 1990.

fet que l'extensa activitat legislativa regional no generés conflictivitat de relleu davant la CC.<sup>33</sup>

La regió de l'Emília-Romanya fou la primera a legislar en matèria d'immigració després de la reforma constitucional de 2001, amb la llei "per a la integració social dels ciutadans estrangers immigrants" (L.r. 5/2004). A diferència de les anteriors, aquesta llei sí que va provocar la reacció del govern central. Conté un conjunt de previsions sobre integració socioeconòmica de les persones immigrades. Així, inclou accions públiques de promoció d'accés a l'habitatge, d'accés al mercat laboral, programes de protecció i assistència social, de formació professional i de diàleg intercultural, a més de crear un fòrum regional per a la integració social i un observatori en immigració. El Govern central va impugnar la normativa globalment i també en part de l'articulat. Entre els preceptes impugnats, cal subratllar el que preveu un mecanisme regional d'observació i supervisió, d'acord amb la prefectura, dels centres de permanència temporal i els centres d'identificació per a sol·licitants d'asil, amb l'argument que forma part de la competència estatal en immigració i en ordre públic; el que estableix la participació de representants d'immigrants en el fòrum regional, entenent que és propi de la competència estatal en participació politicoadministrativa dels estrangers, o el que reconeix el dret dels estrangers a accedir als allotjaments socials municipals, amb el fonament que el TU regula aquest accés exigint en tot cas que es tracti de residents amb una autorització de dos anys o més de vigència.

En la seva sentència (300/2005), la CC considera legítimes les previsions de la llei regional, a partir d'una interpretació de la nova regulació constitucional (art. 117 a i b) on les competències estatals s'entenen a partir del que ja preveu el TU des de 1998, és a dir, que en matèria d'immigració és necessari un repartiment d'àmbits d'intervenció, àmbits que la llei respecta. L'única previsió que podria generar algun dubte, la referida a la tasca de supervisió en centres de detenció, és considerada correcta perquè es vincula a la coordinació amb el representant governamental a la regió. D'aquesta manera, com indica Vincenti, la CC es recolza en la necessitat de les diferents formes de coordinació per donar forma a una solució "en la qual les competències regionals no cedissin sense límits a la pretensió de re-

33. Així ho entén Vincenti, recolzant-se en l'opinió d'Andrea Patroni Griffi, "Il diritto dello straniero...", p. 506-507; Enzo Vincenti, "Immigrazione...", p. 632.

gulació exhaustiva estatal".<sup>34</sup> Altres sentències posteriors ratifiquen aquest plantejament.<sup>35</sup>

Una resolució en la mateixa línia però que aporta altres aspectes per a la configuració dels respectius àmbits d'intervenció és la Sentència 432/2005, que declara inconstitucional la previsió de la L.r. de la Llombardia (de 2 de gener de 2002) segons la qual els estrangers residents, a diferència dels nacionals, quedaven exclosos de la gratuïtat del transport públic en cas d'invalidesa. De nou, la CC opta per recolzar-se en el TU, que estableix en matèria de prestacions d'assistència social l'equiparació de tractament respecte dels qui tinguin una autorització de residència amb durada no inferior a un any, i afegeix que aquest criteri d'equiparació es pot considerar el "paradigma sobre el qual calibrar l'escrutini de raonabilitat". La inconstitucionalitat, per tant, no es basa en la invasió competencial regional en una matèria regulada per l'Estat, sinó en la vulneració del test o escrutini de raonabilitat, ofert, això sí, pel TU.

Resulta interessant la lectura que fa Salazar de la sentència que comentem. En la seva opinió, la resolució parteix de la idea que, si bé el principi d'igualtat entre nacionals i estrangers s'activa quan es tracta de drets inviolables universals, intangibles, quan es tracti de casos en què no es troben directament en joc aquests drets això no significa que el legislador pugui prescindir del criteri de la raonabilitat; el legislador podrà, doncs, introduir diferències sempre que existeixi una causa justificable constitucionalment, és a dir, no es tracti d'una normativa irracional o simplement arbitrària.<sup>36</sup> Com afirma la mateixa CC, el tractament diferenciat hauria de poder basar-se en una "especí-

---

34. L'autor cita la Sentència 30/2006, en la qual, en *obiter dictum*, la CC assenyala "la complexitat i delicadesa de la problemàtica que el fenomen de la immigració està en posició de suscitar [...] la qual cosa exigeix formes de col·laboració i coordinació". Enzo Vincenti, "Immigrazione...", p. 650-651.

35. Per exemple, la Sentència 156/2006, en la qual considera legítimes totes les previsions en matèria d'integració social i només declara inconstitucional la previsió segons la qual en el Consell regional d'immigració es determina la presència de les prefectures presents al territori regional (la CC considera que envaeix l'àmbit referit a l'organització administrativa de l'Estat, art. 117.2 g). Un altre cas és el que dóna peu a la Sentència 156/2006, on s'examina la previsió de la L.r. del Friül-Venècia Júlia 5/2005, segons la qual l'assistència social prevista per als menors estrangers no acompanyats s'estén un cop arribin a la majoria d'edat. El Govern entenia que la previsió anava en contra de la competència estatal de determinar les condicions de regularitat de residència, però la CC distingeix la política per immigrants de la política d'immigració, és a dir, clarifica que la previsió regional és aplicable als majors d'edat residents, d'acord amb les previsions estatals.

36. Carmela Salazar, "Leggi regionali sui...", p. 407.

fica, transparent i racional causa justificadora [...], idònia per explicar, en el pla constitucional, les raons de l'excepció".<sup>37</sup>

En definitiva, veiem com, després de la reforma constitucional de 2001, la CC habilita la continuïtat de la concepció del fenomen migratori com una matèria o àmbit necessitat d'intervencions múltiples i relacionades, on les regions tenen un paper determinant. Així ho ratifica el fet que les reformes estatutàries esdevingudes en el nou marc competencial i organitzatiu regional<sup>38</sup> incorporin de manera general previsions referents a la immigració.<sup>39</sup> Aquestes previsions, com indica Salazar, poden ser enteses com a normes estatutàries de principis, i en qualsevol cas, podríem afegir, no van més enllà del que ja estableixen les lleis regionals en la matèria, però sense dubte són significatives en tant que expressen una realitat ja sòlidament consolidada.<sup>40</sup>

Per tant, la intervenció de la CC ratifica el que anteriorment hem assenyalat en seu doctrinal: la competència estatal incideix en la regulació dels fluxos migratoris i en les condicions de permanència (i eventual sortida), i la regulació regional es destina a promoure la integració socioeconòmica, determinant el contingut específic dels drets de les persones immigrades,<sup>41</sup> en especial els drets socials, partint,

37. Val la pena veure Barbara Pezzini, "Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino", *Annuario 2009 dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Napoli, Jovene Editore, 2010.

38. Amb anterioritat a la reforma constitucional operada l'any 2001, fou aprovada la Llei constitucional 1/1999, de 22 de novembre, sobre disposicions relatives a l'elecció directa del president de la Junta regional i l'autonomia estatuària de les regions, que reformà l'art. 123 constitucional per traslladar a cada parlament regional la potestat d'aprovar de manera autònoma, sense intervenció estatal, els propis estatuts.

39. Disposicions dedicades a la política de plena integració (art. 2.2 de l'Estatut de la Llombardia; art. 2.3 de l'Estatut de la Ligúria); la referència a l'acollida solidària d'acord amb el principi de pluralisme de cultures, respecte recíproc i integració social (art. 4.1 de l'Estatut de la Toscana); a l'acollida i la tutela de les diferències i els drets fonamentals, amb especial referència als drets de les persones més vulnerables, com ho són les persones immigrades (art. 3.1 de l'Estatut de la Ligúria), o l'art. 7.1 de l'Estatut del Laci, que estableix que la regió s'inspira en el principi de solidaritat i persegueix l'objectiu de la tutela dels sectors més dèbils de la població per tal de superar els desequilibris socials i afavorir la integració dels estrangers en situació regular. Disposicions semblants es troben als estatuts del Piemont (art. 11), o en el recentment reformat de Calàbria (art. 2.2 h), que fa referència a l'objectiu de promoure l'efectiu reconeixement dels drets socials i econòmics de les persones immigrades, refugiades i apàtrides, amb l'objectiu de garantir la seva plena inserció en la comunitat regional (art. 2.2 h). Aquest seguit de previsions són comentades per Carmela Salazar, "Leggi regionali sui...", p. 398.

40. *Ibid.*, p. 410.

41. En aquest sentit, el de la ja esmentada separació entre *immigration policy* i *immigrant policy*, es pronuncia la CC, a banda de les sentències ja comentades, en d'altres com la

això sí, del contingut mínim establert per la Llei estatal, de manera específica el TU.

## 2.4 Conflictivitat competencial i drets constitucionals de les persones immigrades (II)

Es pot traçar una divisòria entre els conflictes competencials esdevinguts abans i després de l'anomenat Pacte de Seguretat, impulsat pel Govern estatal durant la presidència de Silvio Berlusconi. Es tracta d'una tendència de restricció en matèria de drets de les persones immigrades que s'inicia a partir de la reforma del TU per la Llei 189/2002, coneguda amb el nom de "Llei Bossi-Fini", que té com a punt àlgid la introducció de tota una sèrie de mesures de "seguretat" encaminades a combatre l'anomenada immigració clandestina, que inclou, entre d'altres, la tipificació com a delicte de les situacions d'immigració irregular (Llei nacional 94/2009).<sup>42</sup>

En aquest context, la conflictivitat competencial es trasllada fonamentalment a les normes regionals que amplien el contingut dels drets dels estrangers en situació irregular.<sup>43</sup> Lleis regionals com les de la Toscana (L.r. 29/2009), la Pulla (L.r. 32/2009) o la Campània (L.r. 6/2010). La resposta atorgada per la CC (en les sentències 269/2010, 299/2010, 61/2011) serveix per donar forma al règim constitucional

---

201/2005, 300/2005, 156/2006, 50/2008, 269 i 299/2010 i 61/2011, segons cita de Francesca Dal Monte Biondi, "Regioni, immigrazione e diritti fondamentali", p. 11.

42. Com recorda Vrenna, cal afegir, però, que existeixen altres mesures menys conegudes amb importants impactes restrictius en els drets socials dels estrangers. Per exemple, la llei estatal 133/2008, que inclou recursos financers per a mesures socials, com l'anomenat "Pla Casa" per facilitar l'accés al primer habitatge, que limita els destinataris estrangers als casos que acreditin com a mínim deu anys de residència al territori nacional i cinc a la mateixa regió. L'autor considera que es tractaria d'una vulneració constitucional per via financera: sense intervenir formalment en la competència regional però vulnerant-la igualment a través de la sostracció dels corresponents recursos econòmics. Massimiliano Vrenna, "Italia. Il ruolo delle regioni...", p. 49.

43. Cal dir que amb anterioritat ja les lleis regionals ampliaven el contingut dels drets previstos per la llei estatal als estrangers en situació irregular, però aquesta ampliació no havia suscitat resposta per part del govern estatal. Vrenna cita les lleis regionals de l'Emília-Romanya 2/2003, Pulla 17/2003, Calàbria 23/2003, Campània 11/2007, i recorda que en realitat són normatives que desenvolupen els mandats continguts en la llei estatal 328/2000, Llei marc per a la realització del sistema integrat d'intervencions i serveis socials, on s'assigna a les regions un paper clau en la programació, coordinació, direcció i avaluació de les actuacions del sistema integrat de serveis socials en el seu territori. Massimiliano Vrenna, "Italia. Il ruolo delle regioni...", p. 53.



dels drets dels estrangers en situació irregular, inclosa la seva dimensió competencial. En tots els casos, l'argument del Govern estatal se centrava tant en l'art. 117.2 a) i b) com en el mateix TU, que estableix que a les persones en situació irregular se'ls ha d'aplicar la devolució, l'expulsió o la detenció. Concretament, per al cas de la Llei de la Pulla, el govern defensa que s'hauria de prohibir que la regió adopti "tota intervenció que reconegui o amplii drets en favor d'immigrants irregulars o en procés de regularització, a través de règims no previstos en la norma estatal" que puguin per tant generar una manca d'operativitat de la regla general d'il·legimitat de la situació.

En el cas de la Llei toscana, la previsió impugnada preveu la inscripció al servei sanitari regional dels estrangers amb autorització en tant que sol·licitants d'asil, estatus de refugiat i protecció subsidiària o humanitària, també en fase de recurs jurisdiccional contra la denegació de l'estatus corresponent (art. 6.55 d), cosa que amplia la titularitat més enllà de la previsió de l'art. 34.1 TU.

Pel que fa a la Llei de la Pulla, la CC considera que la regulació en matèria d'accés a les cures essencials i de seguiment, inclosa l'assistència farmacèutica (art. 10.5), és competència regional, de manera que l'ampliació de contingut o destinataris no pot ésser qüestionada per l'Estat.

En la Sentència 61/2011, que analitza la L.r. de Campània, la CC aprofundeix, com indica Biondi Dal Monte, en els arguments que legitimen la intervenció regional en la protecció dels drets fonamentals en situació irregular, i assenyala que, precisament, dins el marc competencial regional es troba l'objectiu de remoure els obstacles que dificultin el reconeixement dels drets i interessos reconeguts als estrangers, com, a més, recull el mateix TU (art. 3.5).<sup>44</sup>

Val la pena recordar la previsió que dona lloc al conflicte: es tracta del precepte segons el qual tota persona mancada d'allotjament podrà ser acollida als centres regionals, a diferència del que preveu el TU, que ho exigeix només quan la persona immigrada es trobi en situació regular. La CC rebutja la pretensió governamental basant-se en el caràcter residual (exclusiu) de la competència regional en matèria d'assistència social, "expressió de la més àmplia autonomia legislativa constitucionalment reconeguda", amb la qual cosa exclou que les previsions del TU es puguin entendre com a principis fonamentals, a diferència del que succeiria en el cas de competències concurrents. D'altra banda, seguint l'anàlisi que en fa Biondi Dal Monte, la CC refor-

44. Francesca Biondi Dal Monte, "Regioni, immigrazione e diritti fondamentali", p. 11.

ça l'argumentació remarcant que la previsió regional, a més, implica la protecció d'una necessitat urgent, bàsica, referida a un dret inviolable de la persona, i que cal acceptar una propensió "expansiva" de l'exigència de garantir el respecte dels drets fonamentals. Per tant, enfront de possibles dubtes, la CC traça amb claredat que el caràcter com a principis fonamentals de les previsions del TU (d'acord amb el seu art. 1.4), queda, després de la reforma de 2001, limitat a les competències concurrents, de manera que la restricció de la intervenció en matèria d'integració i assistència social només als estrangers en situació regular no pot ser un principi fonamental que coarti la discrecionalitat regional.<sup>45</sup> De nou les previsions estatals serveixen com a contingut mínim, ampliable per la legislació regional, si més no en l'àmbit de les seves competències residuals.

Un altre cas interessant és el que resol la Sentència 187/2010, que declara la inconstitucionalitat de l'art. 80.19 de la Llei nacional 388/2000, concretament la previsió que estableix que la pensió d'invalidesa per a estrangers queda restringida als qui estiguin en possessió d'una autorització de residència de tipus indefinit (*carta di soggiorno*). Considera la CC que es tracta d'una exclusió "manifestament irraonable i en contradicció amb les obligacions internacionals", i afegeix que "és possible subordinar, no irraonablement, la concessió de determinades prestacions no inherents a posar remei a situacions d'urgència a la circumstància que el títol de residència demostrï el caràcter no episòdic o de breu durada".<sup>46</sup> Com assenyala Salazar, el que cal remarcar és que aquesta sentència basa la inconstitucionalitat de la previsió directament en el seu caràcter irraonable, és a dir, en la vulneració del principi d'igualtat, i de fet fa menció explícita de la vulneració de l'art. 14 del Conveni Europeu de Drets Humans.<sup>47</sup>

Cal subratllar la manera en què la CC aborda els diferents casos esmentats: més enllà de la dimensió competencial, però en directíssima relació, opta per "determinar els límits de la mateixa concepció de l'estrangeria, en assenyalar que la garantia dels drets fonamentals es reconeix com a qüestió general, prèvia, com a tutela de la dignitat humana, nucli essencial de la igualtat i de la no-discriminació".<sup>48</sup>

45. *Ibidem*.

46. Es tracta d'un criteri ja present literalment a la Sentència 306/2008, i després ratificat per la Sentència 61/2011, ja esmentada.

47. Carmela Salazar, "Leggi regionali sui...", p. 407.

48. Francesca Dal Monte Biondi, "Regioni, immigrazione e diritti fondamentali", p. 14.

Aquesta línia és ratificada per la CC en el tractament del dret a la salut amb relació a les persones estrangeres. En sentències com la 105/2001, 252/2001 i 148/2008 estableix que són titulars de tots els drets que la Constitució reconeix a la persona i en particular del dret a l'assistència sanitària, del qual, s'afirma, existeix un nucli irreductible com a àmbit inviolable de la dignitat humana, que ha de ser reconegut amb independència de la situació administrativa. La determinació de l'esmentat nucli irreductible hauria de situar-se en les prestacions sanitàries urgents i essencials, sense les quals podria derivar-se un perjudici greu per a la salut.<sup>49</sup>

### 3. A tall de conclusions

Al llarg de les pàgines precedents s'ha mirat de subratllar de quina manera la distribució competencial en matèria d'immigració, tant en el cas espanyol com en l'italià, es troba determinada per la manera d'entendre la naturalesa del fenomen migratori i del marc de convivència que es vulgui construir, que jurídicament parteix del règim de titularitat i exercici dels drets constitucionals.

El cas italià esdevé un cas paradigmàtic en aquest sentit. Sense necessitat de previsió constitucional que assignés competències, les regions van assumir un criteri de tendencial equiparació de drets, avançant en els mecanismes de la seva integració socioeconòmica. Aquest plantejament, que en la pràctica va situar la competència estatal en l'àmbit estricte de la regulació dels fluxos migratoris, s'ha respectat després de la reforma constitucional de 2001, acompanyat d'una concepció dels drets que ha permès entendre la regulació establerta pel TU com a mínims ampliables per la legislació regional, en el marc, a més, d'uns continguts "irreductibles" en cap cas. Més enllà d'aquest contingut, la CC ha insistit en la necessitat de sotmetre a l'escrutini de

---

49. Així ho recullen Dal Monte Biondi (ibídem) i Salazar, que cita, a banda de les resolucions esmentades, les sentències 267/1998, 309/1999 i 509/2000, i la circular ministerial 5/2000, que defineix com a "urgent" allò indiferible sense perill per a la vida o dany per a la salut de la persona, i com a "essencial" allò que, si bé no resulta perillós de manera immediata, amb el temps podria determinar un major dany per a la salut i risc per a la vida (complicacions, cronificació o empitjorament). Carmela Salazar, "Leggi regionali sui...", p. 418. Val la pena en aquest punt veure Michelangelo Salvagni, "La tutela del diritto alla salute del cittadino straniero entrato irregolarmente nel territorio nazionale", *Riv. Giur. Lav.*, 1/2002, p. 371 i ss.

la raonabilitat qualsevol diferenciació en el règim d'exercici, inclòs el que afecti els estrangers en situació irregular.

Per tant, veiem com fins i tot en realitats com la italiana, en principi de menys abast descentralitzador, s'ha pogut avançar, a partir de la legislació regional i de la interpretació realitzada per la jurisprudència constitucional, en formes de repartiment d'àmbits d'intervenció que permeten respostes més riques en el tractament jurídic de la immigració.<sup>50</sup>

Cal subratllar, doncs, la petjada que ha deixat la tasca assumida per les regions, determinant, segons Zincone, per "estovar la tendència derivada de l'òptica neofuncionalista basada en el perfil econòmic (la immigració com a factor de producció) i de seguretat (limitació dels drets individuals sota les exigències de l'ordre públic), a la qual se suma una òptica "neoassimilacionista".<sup>51</sup>

En el cas espanyol, el fet que l'estructura de la descentralització territorial assegurí majors marges d'autonomia no ha permès fins a l'actualitat un escenari on les comunitats autònomes hagin pogut assumir responsabilitats més àmplies en la gestió de la immigració. Si més no aquesta seria la línia recollida amb la Sentència 31/2010 del TC sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya. I, en bona mesura, aquest fre es relaciona amb les restriccions que el mateix TC ha traçat fins ara en el reconeixement dels drets de les persones estrangeres, és a dir, en la concepció mateixa del fenomen migratori i del marc de convivència, allunyat del principi d'equiparació de drets i vinculat a una concepció del principi de dignitat que entén de manera jeràrquica els drets i permet diferenciacions i exclusions no filtrades pel criteri jurisprudencial de la raonabilitat.

Cal recordar que, com és sabut, la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha insistit de maneres diverses en la potestat del legislador d'establir diferències entre nacionals i estrangers respecte a l'exercici dels drets no estrictament vinculats, o que ho estan de manera més llunyana, al principi de dignitat de l'article 10.1 de la

---

50. Un dels exemples esmentats, el referit a l'existència d'un mecanisme regional d'observació i supervisió dels centres de permanència temporal i els centres d'identificació per a sol·licitants d'asil (Sentència 300/2005 de la Cort Constitucional), ens ofereix un immillorable exemple de la possibilitat d'avançar en formes coordinades de supervisió on, en el cas de Catalunya, bé podria participar el Síndic de Greuges sense que quedes compromesa la competència estatal en matèria d'estrangeria.

51. Giovanna Zincone, "Il passaggio al primo piano", a Orsetta Giolo, Michele Pifferi (a cura di), *Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*, Giappichelli, Torino, 2009, segons citació de Carmela Salazar, "Leggi regionali sui...", p. 420.

CE (STC 107/1984, fonament jurídic tercer, com a punt de partida). Entre els drets desiguals hi hauria no només els de lliure circulació i de treball, diferenciació que constitueix l'eix de l'estrangeria mateixa, sinó, per citar només els que són objecte de les màximes garanties constitucionals (article 53.2 de la CE), drets com ara el dret d'associació, inclosa la sindical, de reunió i manifestació, de vaga o d'educació. Caldria qüestionar una interpretació que, sense suport constitucional visible, jerarquitzava els drets en funció d'una, si més no discutible, major o menor proximitat amb la dignitat de la persona. La raó és que el debat, no solament polític sinó també jurídic, s'hauria de traslladar definitivament de l'àmbit marcat pel principi constitucional de dignitat al principi d'igualtat. És des d'aquests paràmetres des d'on s'hauria de reflexionar sobre l'abast i la lògica de la normativa d'estrangeria que s'ha anat creant en els darrers gairebé trenta anys.<sup>52</sup>

Per acabar, és important insistir de nou en la relació que existeix entre el contingut dels drets de les persones estrangeres, és a dir, el concret desenvolupament de les condicions d'exercici, i la comprensió mateixa de la matèria competencial que implica la immigració. Així, una comprensió de la immigració com un element estructural de les nostres societats i, per tant, com una realitat radicalment política, en el sentit apuntat per De Lucas,<sup>53</sup> ens hauria de dur a comprendre la seva dimensió jurídica des de la gramàtica dels drets, i no des de la lògica economicista o merament instrumental.

A partir d'aquí, caldria rebutjar tota lectura rígida, sectorial, de l'àmbit competencial referit a la immigració, visions encaminades a permetre que l'Estat, com a titular exclusiu de la competència, exclougui la intervenció dels ens autonòmics o la margini a aspectes adjectius, estrictament vinculats als seus propis títols competencials. Si es vol, es tractaria d'entendre-ho des d'una extensió del principi *in dubio pro libertate*: tractant-se la immigració d'un assumpte de drets, el repartiment competencial s'ha d'interpretar sempre de la manera més favo-

52. Un desenvolupament d'aquesta línia l'he pogut realitzar a Marco Aparicio Wilhelmi, "Diversitat cultural, convivència i drets. Una anàlisi en el marc de la Constitució espanyola", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 40, 2010. p. 115-143.

53. Parla Javier de Lucas de "el error de partida que subyace a nuestra deficiente respuesta ante los nuevos flujos migratorios. Insistiré sobre todo en que, contra lo que pudiera parecer, la razón fundamental de esa ausencia de respuesta adecuada es la incomprensión del carácter político, en el sentido radical del término, de la inmigración". Javier de Lucas, "La inmigración como *res política*". Disponible a Internet: [www.uv.es/CEFD/10/delucas.pdf](http://www.uv.es/CEFD/10/delucas.pdf) (p. 15).

rable a les necessitats reguladores dels drets que en cada cas puguin quedar afectats.

En realitat ha estat el mateix Tribunal Constitucional el que ha establert el paràmetre de l'anàlisi que proposem quan, en la seva coneguda STC 236/2007, arriba a reconèixer (indirectament)<sup>54</sup> que no es pot fer dels drets un mer instrument de la política migratòria. Doncs bé, seguint aquest camí, no resultaria admissible convertir el repartiment competencial en un subterfugi per debilitar el profund arrelament en el conjunt de drets constitucionals que ha de tenir la comprensió del fenomen migratori.

---

54. Concretament, en el ja esmentat contingut fonament jurídic 8 de la STC 236/2007, quan, recordem, el Tribunal desvincula la possibilitat de restringir el dret d'educació a l'argument esgrimit per l'advocat de l'Estat en virtut del qual "la supresión de la residencia para el derecho a la educación no obligatoria entrañaría [...] una discriminación en perjuicio de los extranjeros regulares".

## RESUM

El plantejament restrictiu de la STC 31/2010 respecte de les possibilitats reguladores de les comunitats autònomes en matèria d'immigració situen el punt de partida d'aquest treball. La idea de fons és que, davant el fre al desenvolupament competencial que imposa la sentència, resulta necessària una aproximació comparada amb altres experiències per tal d'ampliar el debat i remoure els obstacles que dificultin una major implicació autonòmica en la regulació dels assumptes que afecten la integració social de les persones. En relació amb el cas italià, el text aborda l'evolució de la conflictivitat competencial en matèria d'immigració entre Estat i regions i abans i després de la reforma constitucional de 2001, quan es realitza una profunda reforma dels títols competencials continguts al Títol V. De manera específica, s'analitza una conflictivitat que ha estat especialment intensa pel que fa a les possibilitats de la legislació regional a l'hora de configurar el contingut dels drets de les persones immigrades, en ocasions ampliant el contingut o destinataris previstos per la normativa estatal, i en d'altres restringint les possibilitats d'exercici. El text mira de subratllar de quina manera la distribució competencial en matèria d'immigració, tant en el cas espanyol com en l'italià, es troba determinada per la manera d'entendre la naturalesa del fenomen migratori i del marc de convivència que es vulgui construir, que jurídicament parteix del règim de titularitat i exercici dels drets constitucionals.

**Paraules clau:** immigració; estrangeria; dret autonòmic; conflictivitat competencial; dret comparat; drets socials; estats compostos; model territorial italià.

## RESUMEN

El planteamiento restrictivo de la STC 31/2010 respecto de las posibilidades reguladoras de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración sitúa el punto de partida del presente trabajo. La idea de fondo es que, frente al freno al desarrollo competencial que impone la sentencia, resulta necesaria una aproximación comparada con otras experiencias para ampliar el debate y remover los obstáculos que dificulten una mayor implicación autonómica en la regulación de los asuntos que afectan a la integración social de las personas. En relación con el caso italiano, el texto aborda la evolución de la conflictividad competencial en materia de inmigración entre Estado y regiones y antes y después de la reforma constitucional de 2001, cuando se realiza una profunda reforma de los títulos competenciales contenidos en el Título V.

De manera específica, se analiza una conflictividad que ha sido especialmente intensa por lo que se refiere a las posibilidades de la legislación regional en el momento de configurar el contenido de los derechos de las personas inmigradas, en ocasiones ampliando el contenido o destinatarios previstos por la normativa estatal, y en otras restringiendo las posibilidades de ejercicio. El texto intenta subrayar como la distribución competencial en materia de inmigración, tanto en el caso español como en el italiano, se encuentra determinada por la manera de entender la naturaleza del fenómeno migratorio y del marco de la convivencia que se quiera construir, que jurídicamente parte del régimen de titularidad y ejercicio de los derechos constitucionales.

**Palabras clave:** inmigración; extranjería; Derecho autonómico; conflictividad competencial; Derecho comparado; derechos sociales; estados compuestos; modelo territorial italiano.

## ABSTRACT

The starting point of this paper is the restrictive approach of the Constitutional Tribunal's sentence number 31/2010, regarding the regulatory powers of the autonomous communities in the area of immigration. The idea is that to tackle the block imposed by the sentence on the development of this jurisdiction, it is necessary to compare with other experiences. This should broaden the debate and allow greater involvement by the autonomous communities in the regulation of affairs that affect the social integration of the people who live in them. With regard to the Italian case, the text discusses the evolution of the conflict on immigration powers between central government and the regions before and after the constitutional reform of 2001, when a thorough reform was carried out of the powers contained in Title V. Specifically, we analyse a conflict that has been especially intense in terms of the possibilities of regional legislation in shaping the content of the rights of immigrants, sometimes extending the contents or the intended recipients contemplated in central government regulations, and other times restricting possible actions. The text seeks to highlight how the distribution of powers in immigration, both in the Spanish and the Italian cases, is determined by the way we understand the nature of migration and the framework of coexistence one seeks to build; from a legal perspective, this distribution comes from the possession and exercise of rights enshrined in the constitution.

**Keywords:** immigration; regional law; conflict of powers; Comparative law; social rights; States made up of regions; Italian territorial model.