



# LAS NORMAS GENERALES DEL ESTADO SOBRE INMIGRACIÓN EN 2013

**José Antonio Montilla  
Martos**

Catedrático de Derecho Constitucional,  
Universidad de Granada  
montilla@ugr.es

**José Luis Rodríguez  
Candela**

Profesor de Derecho Penal, Universidad de Málaga  
1922j@icamalaga.org

1. Introducción
2. La Ley de apoyo a los emprendedores. Hacia una nueva forma de abordar la legislación de extranjería
3. El convenio especial para la prestación de asistencia sanitaria a los inmigrantes en situación irregular que no tienen la condición de asegurados
4. El acceso a la residencia de larga duración de los extranjeros a los que se ha concedido protección internacional
5. La paralización de las políticas laborales y de integración
6. La regulación de la expedición de pasaporte provisional y el salvoconducto
7. La inconstitucionalidad e interpretación conforme de distintas disposiciones de la LO 4/2000, en la redacción dada por la LO 1/2003, por Sentencia del Tribunal Constitucional
8. La anulación por Sentencia del Tribunal Supremo de distintas disposiciones del Reglamento de Extranjería

### **PALABRAS CLAVE**

emprendedores, asistencia sanitaria, residencia de larga duración, Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo

### **KEY WORDS**

entrepreneurs, health care, long-term residence, Constitutional Court, Supreme Court

### **RESUMEN**

Las normas estatales referidas a inmigración y extranjería durante 2013 han sido escasas, un año más. Destaca, por su novedad, el contenido de la Ley 14/2013, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, en cuanto contiene medidas para favorecer la llegada de extranjeros dispuestos a realizar inversiones. También es destacable la aplicación práctica de la exclusión de la asistencia sanitaria de los extranjeros en situación administrativa irregular. La Ley de Extranjería se ha modificado para incorporar una directiva europea en relación al acceso a la residencia de larga duración de los extranjeros a los que se ha concedido asilo. Finalmente, se hace referencia a sendas sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo que han anulado preceptos de la Ley y del Reglamento de Extranjería, respectivamente.

### **ABSTRACT**

State regulations on immigration and alien affairs in 2013 have once again been few and far between. The Law on Support for Entrepreneurs and their Internationalisation 14/2013 stands out as a novel element, to the extent that it incorporates measures favouring the arrival of foreigners who are willing to invest. Also notable is the practical application of exclusion from health care of those foreigners in an irregular administrative situation. The Spanish Law on Aliens has been amended to incorporate a European directive on access to long-term residence for foreigners who have been granted asylum. Finally, reference is made to several rulings by the Constitutional Court and the Supreme Court, which have abrogated some provisions of the Law and Regulation on Aliens respectively.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las normas del Estado referidas a inmigración han sido, un año más, escasas, reflejando la pérdida de importancia del fenómeno en la agenda política e incluso en una realidad monopolizada por la situación de crisis económica, social y política. Tal vez lo más destacable sea que se atisba la pretensión de incorporar una perspectiva nueva a la legislación de extranjería pues, junto a las normas referentes al extranjero que llega a España para intentar mejorar su situación económica, advertimos en la Ley 14/2013, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, una preocupación normativa por el extranjero cuya entrada y permanencia tiene un interés económico para España. En este caso, la actuación del legislador, siquiera deficientemente expresada, pretende facilitar la llegada y permanencia en España, al menos mientras pueda demostrar que está invirtiendo o generando actividad económica.

Junto a ese apunte, lo más destacable del año ha sido la puesta en marcha del modelo de asistencia sanitaria derivado del Decreto Ley 16/2012, que excluye a los inmigrantes en situación irregular del derecho a la salud. En ese sentido se ha aprobado el Real Decreto que establece el convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de asegurados. Este cambio cualitativo en la concepción de la asistencia sanitaria, que deja de ser un derecho de la persona, no ha sido bien acogido por algunas comunidades autónomas. Anotamos el caso de Andalucía que, pese a la nueva previsión normativa estatal, ha dictado diversas instrucciones manteniendo el modelo previo de universalización de la asistencia.

Durante este período la Ley Orgánica (LO) 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, ha tenido algunas modificaciones, incluidas en la LO que reforma el Consejo General del Poder Judicial. En concreto, el objeto de los cambios ha sido permitir el acceso a la residencia de larga duración de los extranjeros a los que se les ha concedido asilo y protección, incorporando con ello a nuestro ordenamiento lo previsto en la correspondiente directiva europea. El Real Decreto 844/2013 ha desarrollado estos preceptos orgánicos mediante la modificación del Reglamento de Extranjería.

En materia laboral e integración social apenas se advierten cambios. Aduciendo la situación de crisis económica se mantienen paralizadas las políticas en ambos ámbitos. Así, se ha prorrogado la vigencia de la orden que regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2013 y los catálogos de ocupaciones de difícil cobertura se siguen publicando trimestralmente pero con un contenido puramente testimonial. En cuanto a la política de integración, debe mencionarse que se ha suspendido un año más, también para 2014, el Fondo para la Integración de Inmigrantes.

Tan solo puede hacerse referencia a algunas subvenciones para intervención integral de barrios con cargo al Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países. En cuanto a las normas reglamentarias sobre inmigración y extranjería, relatamos el contenido del Decreto que regula la expedición de pasaporte provisional y el salvoconducto. Finalmente, aunque no resulte habitual, tenemos que referirnos en estas páginas a dos sentencias especialmente relevantes dictadas este año, en concreto, la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 17/2013, de 31 de enero, y la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 12 de marzo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). Ambas tienen incidencia directa en la normativa estatal sobre extranjería e inmigración en cuanto anulan preceptos legales y reglamentarios respectivamente. La primera anula un inciso de la LO 4/2000 por considerarlo contrario a la Constitución y establece la interpretación conforme a otros contenidos de esa Ley. La segunda anula diversas disposiciones del Reglamento de Extranjería por considerarlas *contra legem* o carecer del necesario respaldo legal.

**ADVERTIMOS EN LA LEY  
14/2013, DE APOYO A LOS  
EMPRENDEDORES Y SU  
INTERNACIONALIZACIÓN, UNA  
PREOCUPACIÓN NORMATIVA  
POR EL EXTRANJERO CUYA  
ENTRADA Y PERMANENCIA  
TIENE UN INTERÉS ECONÓMICO  
PARA ESPAÑA**

Por cierto, recordamos que en 2013 entró en vigor el Acuerdo entre España y Marruecos relativo a la circulación de personas, tránsito y readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, de 1992, esto es, ¡veinte años después de su adopción!

## **2. LA LEY DE APOYO A LOS EMPRENDEDORES. HACIA UNA NUEVA FORMA DE ABORDAR LA LEGISLACIÓN DE EXTRANJERÍA**

La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, incorpora una importante novedad a la legislación de extranjería en cuanto, frente a la habitual concepción restrictiva y limitadora, en este caso se facilita la entrada y permanencia de los extranjeros cuando se demuestra que esto conlleva un interés económico para España. La Sección 2ª (movilidad internacional) del Título V (internacionalización de la economía española) de dicha Ley regula determinados supuestos en los que, por razones de interés económico, se facilita la concesión de visados y autorizaciones de residencia a los emprendedores extranjeros con el objeto de atraer a España inversión y talento.

En concreto, la Ley pretende facilitar la entrada y permanencia en territorio español a cinco grupos de personas: 1) inversores, 2) emprendedores, 3) profesionales altamente cualificados, 4) investigadores y 5) trabajadores que efectúen movimientos intraempresariales dentro de la misma empresa o grupo de empresas.

**1)** La primera categoría se refiere a quienes realicen una inversión económica significativa o destinada a proyectos empresariales considerados de interés general. Se consideran como tales: a) las que supongan una inversión inicial por un valor igual o superior a dos millones de euros en títulos de deuda pública española, o por un valor igual o superior a un millón de euros de participaciones sociales de empresas españolas o depósitos bancarios en entidades financieras españolas; b) la adquisición de bienes inmuebles en España con una inversión de valor igual o superior a 500.000 euros por cada solicitante; c) un proyecto empresarial que sea considerado y acreditado como de interés general por la creación de puestos de trabajo o que suponga la realización de una inversión con impacto socioeconómico de relevancia o una aportación relevante a la innovación científica y/o tecnológica. También resulta aplicable la facilitación de entrada y permanencia a la persona física que posea, directa o indirectamente, la mayoría de los derechos de voto de la persona jurídica que efectúe alguna de las inversiones anteriores. En estos casos se concederá un visado de residencia para inversores que constituirá título suficiente para residir en España durante un año. Luego, sus titulares podrán solicitar una autorización de residencia para inversores con una duración de dos años, prorrogable por otros dos.

**2)** En segundo lugar, los extranjeros podrán solicitar un visado para entrar y permanecer en España por un período de un año con el fin único o principal de llevar a cabo los trámites previos para desarrollar una actividad emprendedora. Se valorará prioritariamente la creación de puestos de trabajo, además del perfil profesional del solicitante, el plan de negocio o el valor añadido para la economía española, pero sin concretarse demasiado en la Ley los supuestos a los que se refiere esta previsión.

**3)** En tercer lugar, podrán solicitar autorización de residencia para profesionales altamente cualificados las empresas que requieran la incorporación en territorio español de profesionales extranjeros que se encuadren en los supuestos de personal directivo o altamente cualificado, incluyendo los graduados y posgraduados en escuelas de negocios de reconocido prestigio.

**4)** En cuarto lugar, se prevé el visado o autorización de residencia para formación o investigación para los extranjeros que pretendan entrar en España o que siendo titulares de una autorización

de estancia y residencia deseen realizar actividades de formación, investigación, desarrollo e innovación en entidades públicas o privadas.

**5)** Finalmente, en quinto lugar, se prevé la autorización de residencia por traslado intraempresarial para aquellos trabajadores extranjeros que se desplacen a España en el marco de una relación laboral, profesional o por motivos de formación profesional en movimientos intraempresariales dentro de la misma empresa o grupo de empresas.

Todas las personas incluidas en alguno de estos grupos deberán acreditar los requisitos específicos previstos para cada visado o autorización y además deberán cumplir los siguientes requisitos: a) no encontrarse irregularmente en territorio español; b) ser mayor de 18 años; c) carecer de antecedentes penales en España y en los países en los que haya residido durante los últimos cinco años, por delitos previstos en el ordenamiento jurídico español; d) no figurar como rechazable en el espacio territorial de países con los que España haya firmado un convenio en tal sentido; e) contar con un seguro público o privado de enfermedad concertado con una entidad aseguradora autorizada para operar en España; f) contar con recursos económicos suficientes para sí y para los miembros de su familia durante su período de residencia en España; y g) abonar la tasa por tramitación de la autorización de residencia o visado.

Además del emprendedor extranjero interesado, están legitimados para solicitar, conjunta y simultánea o sucesivamente, la autorización de residencia y, en su caso, el visado, el cónyuge y los hijos menores de 18 años, o mayores de edad que no sean objetivamente capaces de proveer sus propias necesidades debido a su estado de salud.

Los visados de estancia y residencia serán expedidos por las misiones diplomáticas y oficinas consulares de España, y las autorizaciones de residencia previstas en esta Ley se tramitarán conforme a lo dispuesto en la Directiva 2011/98/UE, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro, Directiva que aún no ha sido transpuesta por España.

Además, en las disposiciones adicionales se establecen dos excepciones a la regulación general de extranjería. Por un lado, para conceder estas autorizaciones de residencia y trabajo no se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo; por otro lado, la renovación de la residencia podrá efectuarse incluso existiendo ausencias superiores a seis meses al año en el caso de inversores extranjeros o trabajadores de empresas que tengan fijada su base de operaciones en España.

Lo más notable de la Ley es que aporta un nuevo enfoque a la extranjería. Las restricciones al inmigrante económico se convierten ahora, al menos en la intención del legislador, en facilidades para la llegada y permanencia del extranjero emprendedor. Sin embargo, en la práctica la Ley presenta algunas carencias que hacen dudar de su eficacia real. En primer lugar, no se entiende muy bien que se regulen estos visados y autorizaciones específicos en una Ley de apoyo a los emprendedores, fuera de la regulación general de extranjería, a la que, en algunos supuestos, matiza y, en cualquier caso, complementa. Ello no puede provocar sino inseguridad jurídica. Además, la regulación contenida en la Ley es muy genérica, especialmente en el supuesto de la autorización de residencia para actividad empresarial, con una remisión casi en blanco al reglamento. Debe recordarse, en este sentido, que el procedimiento para conceder las autorizaciones de residencia remite a una directiva europea que no ha sido incorporada en España.

En la práctica, con la previsión de estos nuevos visados y autorizaciones estamos ante una declaración de intenciones en política de extranjería, pero es dudoso que ello atraiga actividad económica. Por otro lado, parece claro que se ha perdido una buena oportunidad para facilitar la modificación de una autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena en autorización de residencia y trabajo por cuenta propia, y para contribuir con ello a superar las numerosas situaciones de irregularidad sobrevenida de extranjeros que no han conseguido cotizar el tiempo necesario para renovar sus autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena, con la consiguiente baja en la Seguridad Social, pasando a la situación de irregularidad administrativa. Quizás a través de autorizaciones de trabajo para iniciar una actividad empresarial en España podrían aflorar de nuevo a la regularidad administrativa algunos de estos inmigrantes.

### **3. EL CONVENIO ESPECIAL PARA LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA SANITARIA A LOS INMIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR QUE NO TIENEN LA CONDICIÓN DE ASEGURADOS**

En el *Anuario de Inmigración en España 2012* relatábamos la alteración de los principios que habían regido hasta ese momento el funcionamiento y la estructura del Sistema Nacional de Salud, con incidencia directa sobre la situación de los inmigrantes empadronados en España que carecen de autorización de residencia. El Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, ha modificado el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2000 (art. 12 LO 4/2000). Los extranjeros que tengan su domicilio habitual en España ya no tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles sino «en los términos previstos en la legislación vigente en materia sanitaria». Y esa legislación sanitaria, en concreto la Ley 16/2003, de 28

de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, ha sido modificada por el citado Real Decreto Ley 16/2012 de forma que, como se explicaba el año anterior, excluye del derecho a la asistencia sanitaria a los inmigrantes en situación administrativa irregular, aún cuando estén empadronados, salvo en los supuestos de urgencia por enfermedad grave o accidente, asistencia

**LAS RESTRICCIONES AL INMIGRANTE ECONÓMICO SE CONVIERTEN AHORA, AL MENOS EN LA INTENCIÓN DEL LEGISLADOR, EN FACILIDADES PARA LA LLEGADA Y PERMANENCIA DEL EXTRANJERO EMPRENDEDOR. SIN EMBARGO, EN LA PRÁCTICA LA LEY PRESENTA ALGUNAS CARENCIAS QUE HACEN DUDAR DE SU EFICACIA REAL**

al embarazo, parto y posparto y minoría de edad. La asistencia sanitaria en España con cargo a fondos públicos a través del Sistema Nacional de Salud se garantiza solo a aquellas personas que tengan la condición de asegurados por encontrarse en diversos supuestos de los que se desprende que los extranjeros no titulares de autorización de residencia no podrán ostentar la condición de asegurado y no tendrán, por tanto, derecho a la asistencia sanitaria.

Conforme al párrafo quinto del artículo 3 de la citada Ley 16/2003, «aquellas personas que no tengan la condición de asegurado o de beneficiario del mismo podrán obtener la prestación de asistencia sanitaria mediante el pago de la correspondiente contraprestación o cuota derivada de la suscripción de un convenio especial». En este sentido, el Real Decreto 576/2013, de 26 de julio, establece los requisitos básicos del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas ni beneficiarias del Sistema Nacional de Salud. En la misma línea, también modifica el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España con cargo a fondos públicos a través del Sistema Nacional de Salud.

En consecuencia, el Real Decreto 576/2013 establece las condiciones en las cuales los extranjeros en situación administrativa irregular podrán recibir la prestación de la asistencia sanitaria mediante el pago de una contraprestación o precio público. Así, las personas que acrediten su residencia efectiva continuada en España desde hace más de un año, estén empadronadas en algún municipio y no tengan acceso a un sistema de protección sanitaria pública podrán suscribir este convenio especial (artículo 3). El convenio permitirá a las personas que lo suscriban acceder a las prestaciones de la cartera común básica de servicios asistenciales del Sistema Nacional

de Salud con las mismas garantías de extensión, continuidad asistencial y cobertura de que disfrutan las personas que ostentan la condición de aseguradas (artículo 2.2). No son, en cualquier caso, asegurados y no conllevará, por ello, la expedición de tarjeta sanitaria para la persona que suscriba el convenio, aunque se le asignará un código de identificación personal, que quedará permanentemente asociado a su información clínica.

**LA CONTRAPRESTACIÓN ECONÓMICA A ABONAR POR EL SUSCRIPTOR DEL CONVENIO ESPECIAL DE PRESTACIÓN DE ASISTENCIA SANITARIA SERÁ DE 60 EUROS MENSUALES, SI TIENE MENOS DE 65 AÑOS, Y DE 157 EUROS MENSUALES SI TIENE 65 AÑOS O MÁS**

El convenio especial tiene un carácter básico que podrá ser incrementado por las comunidades autónomas mediante la inclusión de otras prestaciones asistenciales propias de la cartera de servicios complementaria de estas.

La contraprestación económica a abonar por el suscriptor del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria será de 60 euros mensuales, si tiene menos de 65 años, y de 157 euros mensuales si tiene 65 años o más. Esta cuota mensual podrá ser incrementada por las comunidades autónomas cuando se incorporen

en el convenio especial otras prestaciones asistenciales de su cartera de servicios complementaria. En cualquier caso, son cantidades difícilmente al alcance de un inmigrante en situación irregular y su familia, por lo que los aboca a una situación de ausencia de atención sanitaria, al menos a los adultos, salvo en los supuestos de urgencia y embarazo.

Se advierte, en cualquier caso, un tratamiento distinto en las diversas comunidades autónomas pues, como se decía antes, algunas comunidades mantienen la atención sanitaria a extranjeros en situación irregular. En País Vasco, Cataluña, Aragón o Andalucía se han dictado instrucciones para continuar prestando dicha atención sanitaria.

#### **4. EL ACCESO A LA RESIDENCIA DE LARGA DURACIÓN DE LOS EXTRANJEROS A LOS QUE SE HA CONCEDIDO PROTECCIÓN INTERNACIONAL**

La LO 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, en su disposición final segunda, incorpora la modificación de los art. 32 y 57 LO 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Con esta modificación, llevada a cabo a través de la deficiente técnica legislativa de incorporar en una ley, en este caso orgánica, cambios

normativos que nada tienen que ver con su objeto, se pretende dar cumplimiento a lo previsto en la Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011.

Con la modificación del artículo 32 se pretende extender el acceso a la residencia de larga duración a los beneficiarios de protección internacional con independencia de que sea España u otro Estado miembro el que conceda dicha condición, dando cumplimiento a lo previsto en la mencionada Directiva. En este sentido, se incluye un apartado 3 bis según el cual «los extranjeros a quienes España u otro Estado miembro de la Unión Europea hubiese reconocido protección internacional y que se encuentren en España podrán solicitar por sí mismos y obtener una autorización de residencia de larga duración en España en las condiciones que se establezcan reglamentariamente». En cualquier caso, «no se reconocerá la condición de residente de larga duración en España al beneficiario de protección internacional cuyo estatuto hubiese sido revocado, cesado, finalizado o cuya renovación hubiese sido denegada, de acuerdo con las normas de la Unión Europea aplicables, y en las condiciones que se establezcan reglamentariamente». En el mismo sentido se expresa la nueva letra e) del artículo 32.5.

Ese desarrollo reglamentario se ha efectuado a través del Real Decreto 844/2013, de 31 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de desarrollo de la LO 4/2000 en materia de requisitos y procedimientos para la residencia de larga duración en países de la Unión Europea de las personas acogidas por protección internacional. En concreto, las medidas administrativas que se incorporan al Real Decreto son las siguientes: a) cálculo de los períodos de residencia legal previa en España del beneficiario de protección internacional para poder conceder la residencia de larga duración; b) anotación de «Beneficiario de Protección Internacional» en el epígrafe observaciones de las tarjetas de residencia de larga duración concedidas por España a personas beneficiadas por este país u otro de la UE; c) intercambio de información entre las autoridades españolas y las de otro Estado de la UE sobre la situación administrativa de personas (beneficiarios y residentes); y d) extinción de la residencia de larga duración concedida por España cuando el Estado de la UE haya retirado la protección internacional que en su día concedió, tal y como dispone la Directiva que se traspone.

Por su parte, la modificación del artículo 57 pretende recoger un régimen de protección reforzada en el caso de expulsión de los beneficiarios de protección internacional que gocen del régimen de residentes de larga duración, también en cumplimiento de la Directiva 2011/51/UE. Así, conforme al nuevo apartado 11 del artículo 57, cuando, de acuerdo con la normativa vigente, España decida expulsar a un residente de larga duración que sea beneficiario de protección internacional reconocida por otro Estado miembro de la UE, las autoridades españolas competentes en materia de extranjería solicitarán a las autoridades competentes de dicho Estado miembro información sobre si dicha

condición de beneficiario de protección internacional continúa vigente. Si es así, será expulsado a dicho Estado miembro. Por otro lado, España podrá expulsar al residente de larga duración a un país distinto al Estado miembro de la UE que concedió la protección internacional si existen motivos razonables para considerar que constituye un peligro para la seguridad de España o si, habiendo sido condenado por sentencia firme por un delito de especial gravedad, constituye un peligro para este país. En todo caso, cuando la protección internacional hubiera sido reconocida por las autoridades españolas, la expulsión solo podrá efectuarse previa tramitación del procedimiento de revocación previsto en la normativa vigente en España en materia de protección internacional.

## **5. LA PARALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS LABORALES Y DE INTEGRACIÓN**

En materia laboral y de integración no hay nada que destacar. La crisis ha paralizado las políticas en ese ámbito y el legislador se limita a prorrogar un año más esa situación.

En materia de empleo, se ha prorrogado para 2013 la vigencia de la orden que regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2012 a través de la Orden ESS/2825/2012, de 27 de diciembre, limitándola solamente a la contratación de trabajadores para campañas agrícolas de temporada y orientada preferentemente hacia los países con los que España haya firmado acuerdos sobre regulación de flujos migratorios. Por otro lado, los catálogos trimestrales de ocupaciones de difícil cobertura que habilitan la tramitación de la autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena dirigida a un extranjero incluyen listados sumamente breves, del que se han suprimido incluso las referencias a las comunidades autónomas, que ya no remiten información sobre esta cuestión. Así, aparecen únicamente deportistas profesionales y diversas actividades vinculadas a la marina mercante.

Por otro lado, las políticas de integración continúan sufriendo los recortes presupuestarios. Así, el Fondo estatal para la integración de inmigrantes, que en el año 2009 llegó a alcanzar los 200 millones de euros, ha sido suspendido un año más. Ha estado suspendido para el año 2013 y lo mismo se prevé para el ejercicio 2014. La disposición adicional 66 del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014 establece la suspensión de lo previsto en el art. 2 ter 4 LO 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social según el cual «el Gobierno y las comunidades autónomas acordarán en la Conferencia Sectorial de Inmigración programas de acción bienales para reforzar la integración social de los inmigrantes». Debe recordarse, además, que la Conferencia Sectorial de Inmigración no se ha reunido ni una sola vez durante todo el año 2013, lo que refleja bien la ausencia de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas en la materia.

Ante la suspensión del Fondo estatal, solo puede mencionarse el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países. En concreto, diversas resoluciones de la Dirección General de Migraciones han establecido el procedimiento de convocatoria de la concesión de subvenciones para el desarrollo de programas de intervención integral de barrios con presencia significativa de población inmigrante, cofinanciado por ese Fondo Europeo.

## **6. LA REGULACIÓN DE LA EXPEDICIÓN DE PASAPORTE PROVISIONAL Y EL SALVOCONDUCTO**

En cuanto a las normas reglamentarias referidas a inmigración y extranjería, destaca el Real Decreto 116/2013, de 15 de febrero, por el que se regula la expedición del pasaporte provisional y el salvoconducto. Con esta previsión normativa, se intenta paliar la dificultad de expedir pasaporte para los españoles que se encuentran fuera de España con las características exigidas por la normativa europea (soporte de almacenamiento de alta seguridad con imagen facial y dos impresiones dactilares). Estos pasaportes no pueden ser expedidos por las misiones diplomáticas y las oficinas consulares, al no contar con los medios para ello, y debe hacerlo, de forma centralizada, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

No obstante, hay situaciones en las que se acredita la necesidad urgente de expedir pasaporte ordinario a un ciudadano español que se encuentra en el extranjero y no tiene previsto regresar a España. Esto se solucionaba hasta la actualidad mediante un modelo de libreta de pasaporte sin las normas mínimas de seguridad. Para solventar esta situación el Ministerio de Asuntos Exteriores ha encomendado a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre la elaboración de un nuevo modelo de pasaporte que, bajo la denominación de provisional, pueda ser expedido de forma inmediata por las misiones diplomáticas y oficinas consulares en caso de urgencia debidamente acreditada. Este pasaporte acreditará fuera de España la identidad y la nacionalidad de los ciudadanos españoles y tendrá como máximo una validez improrrogable de 12 meses.

Esta previsión tiene también trascendencia práctica para los supuestos de pérdida o sustracción del pasaporte en el extranjero. Así, se modifica también el artículo 5.7 del Real Decreto 896/2003, por el que se regula el pasaporte ordinario, para decir que «cuando se trate de un solicitante de pasaporte que se encuentre en el extranjero y carezca del pasaporte que se le hubiera expedido, bien por pérdida o sustracción, o por hallarse en un país al que se puede viajar sin pasaporte, la Misión Diplomática u Oficina Consular podrá expedirle un pasaporte provisional con las características y validez determinadas reglamentariamente».

En el mismo Real Decreto 116/2013 se regula también el salvoconducto, esto es, el documento de viaje que se expide a los ciudadanos españoles que, careciendo de documentación, precisan regresar a España de modo urgente, y a los extranjeros cuya protección internacional haya sido asumida por nuestro país o sean autorizados a trasladarse a España para solicitar protección internacional.

Todos los españoles tienen derecho a que se les expida un salvoconducto si precisan desplazarse a España y carecen de pasaporte ordinario o provisional. El salvoconducto tendrá una vigencia limitada al tiempo estrictamente necesario para el regreso a España de su titular, sin que pueda tener una validez temporal superior a la fecha prevista para la entrada efectiva de su titular en territorio español. Así, los titulares del salvoconducto deberán entregarlo a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía encargados del control de entrada en España o, en su caso, en una comisaría del Cuerpo Nacional de Policía en el plazo máximo de tres días hábiles desde su entrada en España. En el caso de extranjeros cuya protección internacional haya sido asumida por España o cuando el salvoconducto haya sido expedido para el traslado de un solicitante de protección internacional, su titular deberá entregarlo en la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior en el plazo máximo de tres días hábiles desde su entrada en España.

## **7. LA INCONSTITUCIONALIDAD E INTERPRETACIÓN CONFORME DE DISTINTAS DISPOSICIONES DE LA LO 4/2000, EN LA REDACCIÓN DADA POR LA LO 1/2003, POR SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Aunque estamos en un comentario legislativo, no podemos soslayar la referencia a las sentencias que declaran nulas disposiciones legales y/o reglamentarias referidas a extranjería e inmigración. Nos ocupamos, en ese sentido, de la STC 17/2013 y de la STS de 12 de marzo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo).

La STC 17/2013, de 31 de enero, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento vasco con respecto a diversos preceptos de la LO 14/2003, de reforma de la LO 4/2000; de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local; de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y de la Ley 3/1991, de competencia desleal. Lo relevante es que incluye en su fallo la declaración de inconstitucionalidad, y consecuente nulidad, de un inciso incluido en el art. 58.6 LO 4/2000, en la redacción dada al mismo por el art. 1.31 LO 14/2003, de 20 de noviembre. Según dicho inciso: «asimismo, toda devolución acordada en aplicación del párrafo b) del mismo apartado de este artículo llevará consigo la prohibición de entrada en territorio español por un plazo máximo de tres años».

En el Fundamento Jurídico 12, el Tribunal analiza si es conforme al artículo 24 de la Constitución española (art. 24 CE) que la devolución de las personas que pretendan entrar ilegalmente en España lleve aparejada la imposición de una prohibición de entrada en territorio español por un período máximo de tres años, establecido en el art. 58.6 LO 4/2000. El Tribunal recuerda, en primer término, que las garantías derivadas del art. 24 CE son aplicables a los procedimientos sancionadores y pertenecen a las personas en cuanto tales, esto es, gozan de ellas los extranjeros con independencia de su situación jurídica en España en condiciones equiparables a los españoles.

A juicio del Tribunal, la devolución, en tanto que consiste en la decisión administrativa por la que se decide la salida de España de aquellos que han pretendido entrar eludiendo los requisitos que exige la legislación, no supone el ejercicio del *ius puniendi* estatal, sino que se dicta como una medida de restitución de la legalidad conculcada, expresada en el incumplimiento de los requisitos legales para el ejercicio del derecho de entrada en el territorio nacional (art. 25 a 27 LO 4/2000). A diferencia de la expulsión, la devolución no comporta en sí misma una sanción sino una medida gubernativa de reacción inmediata frente a una

perturbación del orden jurídico, articulada a través de un cauce flexible y rápido. No concurre en la orden de devolución la «función represiva, retributiva o de castigo» (sentencias del Tribunal Constitucional 276/2000, Fundamento Jurídico [FJ] 3; 132/2001, FJ 3) propia de las sanciones.

Sin embargo, el tenor literal del art. 58.6 LO 4/2000 indica que «toda devolución (...) llevará consigo la prohibición de entrada». Por ello, la prohibición de entrada no forma parte, en sí misma, de la decisión administrativa que se expresa en la orden de devolución y presenta, por ello, una naturaleza diferente, propia de una sanción administrativa impuesta como consecuencia de una conducta concreta, el incumplimiento de las condiciones para la entrada y permanencia en España. Todo ello en ausencia de expediente administrativo y sin audiencia del interesado que queda colocado en una situación de total indefensión. A juicio del Tribunal, es claro que la medida de prohibición de entrada que lleva aparejada toda devolución carece, en su condición de sanción, de la apertura y tramitación de un procedimiento contradictorio con las garantías que conforme a nuestra doctrina han de reconocerse a toda actividad sancionadora de la Administración.

**EN CUANTO LA PROHIBICIÓN DE ENTRADA DERIVADA DE LA DEVOLUCIÓN NO RESPETA LAS GARANTÍAS QUE RESULTAN EXIGIBLES A UNA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE NATURALEZA SANCIONADORA, SE DECLARA SU INCONSTITUCIONALIDAD**

En este sentido, en cuanto la prohibición de entrada derivada de la devolución no respeta las garantías que resultan exigibles a una actuación administrativa de naturaleza sancionadora, en concreto, no respeta la exigencia constitucional de que toda sanción administrativa se adopte a través de un procedimiento que respete los principios esenciales reflejados en el art. 24 CE, se declara su inconstitucionalidad y la consecuente nulidad de dicho inciso. De esta forma, dicho contenido del art. 58.6 LO 4/2000 es expulsado del ordenamiento jurídico.

También se incluyen en la STC 17/2013 distintas interpretaciones conformes de preceptos recurridos. De esta forma, la disposición legal deberá ser aplicada conforme a la interpretación que de ella ha realizado el Tribunal Constitucional en esta sentencia. En concreto, los supuestos respecto a los cuales el Tribunal Constitucional ha declarado la interpretación conforme son las siguientes:

**a)** En primer lugar, se dice que el art. 62 quinquies 1 LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introducido por el art. 1.32 LO 14/2003, de 20 de noviembre, es constitucional interpretado en los términos establecidos en el Fundamento Jurídico 14.

En este precepto se permiten registros de personas, ropas y enseres de los extranjeros internados en centros de internamiento, siempre que sea necesario para la seguridad. Esto, a juicio de los recurrentes, puede vulnerar el derecho a la intimidad reconocido en el art. 18.1 CE. No obstante, el Tribunal Constitucional interpreta este precepto en el sentido de que dicha medida solo podrá adoptarse cuando resulte imprescindible ante concretas situaciones que pongan en riesgo la seguridad del establecimiento, estando obligada la Administración a justificar en cada caso la adopción de la medida y su alcance, así como a informar al afectado de la dimensión y la intensidad del registro. Solamente de acuerdo con estas condiciones las limitaciones al derecho a la intimidad personal del art. 18 CE derivadas del precepto impugnado resultarán ser proporcionadas, atendiendo a la finalidad perseguida de mantenimiento del orden y la seguridad en los centros.

**b)** En segundo lugar, el fallo de la mencionada sentencia indica que el segundo párrafo de la disposición adicional quinta de la LO 4/2000, introducido por el art. 1.40 LO 14/2003, de 20 de noviembre, es constitucional siempre que se interprete en los términos del Fundamento Jurídico 7.

Se indica en dicho párrafo que, «para la exclusiva finalidad de cumplimentar las actuaciones que los órganos de la Administración General del Estado competentes en los procedimientos regulados en esta Ley Orgánica y sus normas de desarrollo tienen encomendadas, la Agencia Estatal

de Administración Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Estadística, este último en lo relativo al Padrón Municipal de Habitantes, facilitarán a aquellos el acceso directo a los ficheros en los que obren datos que hayan de constar en dichos expedientes, sin que sea preciso el consentimiento de los interesados, de acuerdo con la legislación de protección de datos». Los recurrentes consideran que este precepto es contrario al art. 18.4 CE por cuanto la cesión de datos prevista no respetaría el contenido esencial del derecho a la protección de datos personales por la falta de certeza y previsibilidad de las condiciones de la cesión de datos así como por vulnerar el principio de finalidad.

A juicio del Tribunal, en la medida en que ha de tratarse de datos relacionados con un procedimiento concreto y que ya obran en poder de la Administración Pública, no puede considerarse vulnerado el art. 18.4 CE. En todo caso, interpreta el precepto legal al indicar que tal acceso solamente puede producirse cuando ese dato resulte necesario o pertinente en relación con la tramitación de un expediente concreto, lo que permite analizar o determinar en cada caso la conformidad del acceso con lo establecido en el régimen legal que le resulta de aplicación. Así, rectamente interpretada en los términos expuestos, resulta que esa cesión de datos que supone el acceso previsto ha de realizarse de acuerdo con lo que al respecto disponga la Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD), lo que determina no solamente la aplicación de lo que la misma dispone en materia de información al interesado respecto de la cesión de datos (art. 5.4 LOPD), sino también que la cesión establecida en una norma legal (art. 11.2 a) LOPD) se produce para el cumplimiento de finalidades legítimas del órgano cedente y del cesionario (art. 4.1 LOPD). Dichas finalidades, desde el punto de vista material, no resultan ser incompatibles entre sí, sino que, por el contrario, los datos son comunicados para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas de cedente y cesionario que contribuyen a garantizar un bien de relevancia constitucional: dar cumplimiento a lo dispuesto en la ley, en este caso la de extranjería. Interpretada en estos términos, la cesión de datos prevista en este precepto no vulnera la Constitución.

**c)** Finalmente, indica la STC 17/2013 que la disposición adicional séptima de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, introducida por el art. 3.5 LO 14/2003, de 20 de noviembre, es constitucional siempre que se interprete en los términos y con las garantías que se enumeran en el Fundamento Jurídico 9.

En este precepto de la Ley reguladora del Régimen Local se prevé el acceso de la Dirección General de la Policía a los datos de inscripción padronal de los extranjeros existentes en los padrones municipales para la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas en

la LO 4/2000. A fin de asegurar el estricto cumplimiento de la legislación de protección de datos de carácter personal, los accesos se realizarán con las máximas medidas de seguridad. A estos efectos, quedará constancia en la Dirección General de la Policía de cada acceso, la identificación de usuario, fecha y hora en que se realizó, así como de los datos consultados.

A juicio de los recurrentes, esta previsión legal vulnera el art. 18.4 CE (protección de datos de carácter personal) en cuanto la misma permitirá la utilización de los datos contenidos en el padrón

**LA CESIÓN DE DATOS HA DE VENIR RODEADA DE UNA SERIE DE GARANTÍAS ESPECÍFICAS QUE, CUMPLIMENTADAS POR EL ÓRGANO ADMINISTRATIVO AL QUE EL PRECEPTO HACE REFERENCIA, SON, EVIDENTEMENTE, SUSCEPTIBLES DE CONTROL**

para finalidades distintas de aquellas para las que se recogieron, habilitando la posibilidad de que se produzcan, además, transferencias masivas de datos. Y también se le imputa su carácter discriminatorio por cuanto produciría el efecto de limitar el acceso a derechos reconocidos en la propia legislación, en particular la asistencia sanitaria específicamente vinculada por el art. 12 LO 4/2000 a la previa inscripción en el padrón, en la redacción que tenía en aquel momento.

El Tribunal Constitucional realiza una interpretación conforme de los dos primeros párrafos de esta disposición. Así, dicha previsión legal ha de

ser entendida de acuerdo con las exigencias de proporcionalidad que nuestra doctrina exige en la limitación de un derecho fundamental como es el aquí concernido, relativo a la protección de datos de carácter personal. Eso significa que la cesión de datos ha de venir rodeada de una serie de garantías específicas, garantías que, cumplimentadas por el órgano administrativo al que el precepto hace referencia, son, evidentemente, susceptibles de control. Entre ellas se encuentra la necesidad de motivar y justificar expresamente tanto la concreta atribución de la condición de usuario para el acceso telemático a los datos del padrón, como los accesos concretos de que se trate, evitando que se produzca tanto un uso torticero de dicha facultad como accesos indiscriminados y masivos. Resulta de ello que el acceso solamente será posible, en las condiciones antes dichas, cuando el dato concreto en cuestión resulte pertinente y necesario en relación con la finalidad que ha justificado el acceso, quedando garantizada la posibilidad de analizar si, en cada caso concreto, el acceso tenía amparo en lo establecido en la ley pues, en caso contrario, no resultará posible su uso. Con tales garantías, el acceso regulado en la disposición cuestionada resulta ser proporcionado en relación con la finalidad perseguida, ya que, en tanto que el dato resultante solo puede ser utilizado para la finalidad establecida en el precepto, ha de realizarse

de forma puntual por quien se encuentra expresamente habilitado para ello y en relación a datos concretos cuya necesidad ha de ser también justificada de forma expresa y, por tanto, sometida a control. Interpretado en estos términos, la disposición adicional séptima de la Ley de Bases de Régimen Local no vulnera la Constitución.

## **8. LA ANULACIÓN POR SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE DISTINTAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA**

Por su lado, la Sentencia de 12 de marzo de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (Sección 3ª) resuelve un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Federación de Asociaciones Pro-inmigrantes Andalucía Acoge, la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía y la Federación SOS Racismo contra distintos preceptos del Real Decreto 557/2011, por el que se aprueba un nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería. En esta sentencia se anulan diversas disposiciones de este Reglamento por vulnerar el principio de legalidad.

En concreto, los aspectos del Reglamento de extranjería que han sido anulados, y con ello expulsados del ordenamiento jurídico, son los siguientes:

**a)** En primer lugar, el inciso del artículo 88.5 párrafo cuarto del Reglamento objeto de recurso según el cual «los plazos para la interposición de los recursos que procedan serán computados a partir de la fecha de notificación al empleador o empresario», en cuanto de su dicción parece deducirse la exclusión del trabajador extranjero de la legitimación activa para recurrir el rechazo a su contratación solicitada por un empleador nacional.

El artículo 88 del Reglamento dispone cómo ha de actuar el empleador que pretenda contratar a un trabajador extranjero. Debe presentar la correspondiente solicitud de autorización ante el órgano competente, acompañada de los documentos requeridos (apartado 2), y dicho órgano administrativo, una vez instruido el expediente (apartados 3 y 4), resolverá de forma motivada sobre la autorización solicitada. La resolución ha de ser «debidamente notificada al empleador, sujeto legitimado en el procedimiento para, en su caso, la presentación de los recursos administrativos o judiciales que legalmente procedan. Igualmente, será comunicada al trabajador extranjero a favor del cual se haya solicitado la autorización». A continuación, añade el precepto el inciso impugnado: los plazos para la interposición de los recursos que procedan sobre la resolución final del procedimiento «serán computados a partir de la fecha de la notificación al empleador o empresario», de lo que se deduce que este es el único legitimado para presentar el recurso, con exclusión del trabajador afectado.

El Tribunal Supremo indica en el Fundamento Jurídico 10 que llevan razón los recurrentes cuando sostienen que el trabajador extranjero, para el cual se haya denegado la autorización al empleador-solicitante para contratarlo, tiene pleno derecho, como lo tiene su empleador, a recurrir por sí mismo la denegación. Y no tiene demasiado sentido que el Reglamento establezca la obligación de notificarle («comunicarle») aquel acto administrativo para, a continuación, limitar el derecho del recurso tan solo al empleador.

La tesis del Abogado del Estado, según la cual el trabajador carece de «legitimación autónoma» para impugnar aquel acto administrativo, no puede ser acogida. Es cierto que en la mayoría de los casos, si el (futuro) empleador se conforma con el rechazo, el eventual éxito del recurso del trabajador no significaría automáticamente que pudiera trabajar en España, pues dependerá de que el empleador persista en su propósito. Pero tal circunstancia no puede esgrimirse como argumento válido para privar al trabajador extranjero, sin duda interesado en la suerte de la petición, del derecho a impugnar un acto administrativo que afecta de modo negativo a su esfera de intereses, y hacerlo precisamente desde la fecha en que se le «comunique». Por ello, el Tribunal Supremo ha anulado el inciso recurrido.

**b)** En segundo lugar, ha sido anulado en esta Sentencia el apartado 4 del artículo 128 del citado Reglamento, a tenor del cual en los procedimientos para obtener la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, sin necesidad de visado, el órgano competente «podrá requerir la comparecencia del solicitante y mantener con él una entrevista personal».

A juicio de los recurrentes esta previsión infringe el principio de reserva de ley en cuanto se opone a lo dispuesto en el artículo 40.1 de la Ley 30/1992 según el cual «la comparecencia de los ciudadanos ante las oficinas públicas solo será obligatoria cuando así esté previsto en una norma con rango de ley». Sostienen los recurrentes que las únicas previsiones de la LO 4/2000 en que se podría amparar «la posibilidad de la Administración de exigir la comparecencia personal de los solicitantes para efectuar la entrevista» son las consignadas en la disposición adicional tercera de aquella LO, limitadas «a los casos de presentación personal de las solicitudes relativas a las autorizaciones de residencia y trabajo, (...) y cuando el sujeto legitimado se encuentre en territorio extranjero para la presentación de solicitudes de visado».

En el Fundamento Jurídico 11 el Tribunal Supremo señala que llevan razón los recurrentes también en este punto si partimos de la base de que el «requerimiento» al que se refiere el 128.4 del Reglamento no es una mera «invitación» sino una exigencia de comparecer impuesta a los solicitantes de autorización de residencia por circunstancias excepcionales. Y no es que dicha

exigencia pudiera carecer en sí misma de razonabilidad, habida cuenta de las circunstancias singulares que concurren en aquellos expedientes, sino que debe ser el legislador, y no el titular de la potestad reglamentaria, quien resuelva cuándo es razonable y cuándo no imponer a los administrados la carga de comparecer en las dependencias públicas (en este caso, a los efectos de mantener una entrevista). Si el legislador en materia de extranjería ha definido mediante aquella disposición adicional (y el artículo 27.3 de la misma Ley relativo a los visados) cuáles son los supuestos específicos en que se impone la «exigencia de comparecencia personal», con ello excluye simultáneamente la posibilidad de que el Reglamento de desarrollo autorice a la Administración a exigir en otros procedimientos las comparecencias personales de los solicitantes.

Es la propia LO 4/2000 la que en su artículo 20.2 dispone que los procedimientos administrativos que se establezcan en materia de extranjería respetarán en todo caso las garantías previstas en la legislación general sobre procedimiento administrativo, especialmente en lo relativo a la publicidad de las normas, contradicción, audiencia del interesado y motivación de las resoluciones, «salvo lo dispuesto en el artículo 27 de esta Ley», esto es, salvo en los procedimientos relativos a los visados. Precisamente por esta salvedad y por la previsión expresa que contiene el referido art. 27.4 LO 4/2000, puede requerirse la comparecencia personal de los solicitantes de visado. Pero ello no se extiende al resto de los procedimientos administrativos regulados y, en concreto, al que debe tramitarse cuando se ha cursado una solicitud de autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales (arraigo, razones humanitarias, colaboración con autoridades, seguridad nacional o interés público) que no requieren visado. Por ello, la previsión reglamentaria de esa comparecencia es anulada por el Tribunal Supremo en cuanto no está respaldada en la Ley como exige la Ley que regula el procedimiento administrativo.

**c)** Finalmente, son también anulados el apartado 1, párrafo segundo, de la disposición adicional primera, así como el inciso «o en su caso resolverá la inadmisión a trámite» que contiene el artículo 106.3, párrafo primero del mismo Reglamento, en la medida en que atribuyen a las misiones diplomáticas u oficinas consulares españolas en el exterior la competencia «en materia de admisión a trámite de procedimientos iniciados en el extranjero» cuando no la tengan para resolver el fondo de los procedimientos para la obtención de las siguientes autorizaciones: a) las de estancia por estudios, movilidad de alumnos, prácticas no laborales y servicios de voluntariado; b) las de residencia temporal no lucrativa; c) las de residencia temporal y trabajo por cuenta propia; y d) las de residencia temporal con excepción de la autorización de trabajo cuando la persona extranjera no sea residente en España y siempre que la duración prevista de la actividad sea superior a 90 días.

Consideran las entidades recurrentes que esta previsión «resulta *contra legem*, dado que la disposición adicional cuarta, 1, de la LO 4/2000 atribuye la competencia para inadmitir las solicitudes (...) a la Autoridad competente para resolver». A su juicio, en los supuestos específicos en que el propio Reglamento atribuye a las delegaciones o subdelegaciones del Gobierno la competencia para resolver el fondo de determinados procedimientos (citan, en concreto, tres procedimientos de autorización, de residencia temporal y otro más de estancia por estudios, movilidad de alumnos, prácticas no laborales y servicios de voluntariado), las misiones diplomáticas u oficinas consulares no pueden inadmitir a trámite las correspondientes solicitudes.

En el Fundamento Jurídico 14, el Tribunal Supremo expone que ciertamente la LO 4/2000 no contiene propiamente una reserva competencial de carácter general a favor de unas autoridades (las delegaciones o subdelegaciones del Gobierno o cualquier otro órgano administrativo) frente a otras (las oficinas consulares o misiones diplomáticas) para resolver según qué procedimientos de extranjería, bien sea en fase liminar o en las ulteriores. Ahora bien, el criterio general que recoge la disposición adicional cuarta es que, sea quien sea el órgano competente para resolver el fondo, lo es también para inadmitir *a limine*. Y salvo que este criterio esté exceptuado en algunos otros preceptos singulares de la Ley (como sucede, por ejemplo, en el caso de los visados) el Reglamento no puede establecer una ruptura generalizada entre los órganos que han de resolver y los que pueden, al margen de aquellos, inadmitir. Por tanto, anula aquellos supuestos en los que el procedimiento administrativo se inicia en el extranjero y se resuelve en territorio nacional por el órgano competente, pero se le atribuye a las misiones diplomáticas u oficinas consulares españolas la legitimación para resolver la inadmisión a trámite.