

REVISTA DE ESTUDIOS FRONTERIZOS DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR

REFEG (NUEVA ÉPOCA)

ISSN: 1698-1006

GRUPO SEJ-708 PAIDI

LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ ALLES

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Cádiz
joaquin.alles@uca.es

REFEG 12/2024

ISSN: 1698-1006

JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ ALLES

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Cádiz
joaquin.alles@uca.es

LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

SUMARIO: I. LA EXTRANJERÍA Y LA INMIGRACIÓN ANTE LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL DEL ARTÍCULO 150.2 CE II. LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA. III. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA. 1. Premisa identitaria y referencia anteriores al Estatuto de Autonomía de 2006. 2. El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. IV. OBJETIVOS DE LA DELEGACIÓN COMPETENCIA. V. LAS DENOMINADAS NORMAS GENERALES DE LA DELEGACIÓN. VI. CONTENIDOS DELEGADOS. VII. COMPETENCIA SOBRE EL RÉGIMEN SANCIONADOR. VIII. COMPETENCIA SOBRE GESTIÓN INTEGRAL DE LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS. IX. LA DELEGACIÓN DE LA COMPETENCIA DE SEGURIDAD EN AEROPUERTOS Y PUERTOS, Y DE LA COMPETENCIA EJECUTIVA SOBRE CONTROL DE FRONTERAS: EL ACCESO AL ESPACIO SCHENGEN DE CIUDADANOS DE TERCEROS PAÍSES. X. REFORMA DEL MARCO ESTATUTARIO DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES. XI. CONCLUSIONES. XII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este artículo analiza la viabilidad de la ley orgánica de delegación o transferencia del artículo 150.2 CE como vía para la descentralización de facultades estatales relativas de las materias calificadas como exclusivas en el artículo 149.1 CE. En particular, examina la constitucionalidad del contenido de la Proposición de Ley Orgánica de 4 de marzo de 2025, de delegación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de competencias estatales en materia de inmigración, cuya regulación plantea el problema constitucional de los límites materiales de la delegación: inmigración, extranjería, frontera, derechos fundamentales, seguridad ciudadana... A partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la utilización del artículo 150.2 CE desde la promulgación de la Constitución, y utilizando criterios de interpretación literal auténtica, sistemática y sociológica, identifica tres criterios de aplicación jurisprudencial que nos advierten de los serios problemas de constitucionalidad que presenta la propuesta, tanto por vulnerar el bloque de la constitucional sino por invadir el ámbito competencial de la soberanía del Estado. Asimismo, la

propuesta parece ignorar el método de gobierno multinivel que en materia de inmigración implica la presencia de la Unión Europea en el régimen de distribución de competencias. Finalmente, la propuesta implica potencialmente una reforma encubierta del vigente régimen estatutario de relaciones intergubernamentales.

PALABRAS CLAVES: INMIGRACIÓN; EXTRANJERÍA; FRONTERA; DELEGACIÓN POR LEY ORGÁNICA DEL ARTÍCULO 150.2 CE; SOBERANÍA; SOCIEDAD ABIERTA; GOBIERNO MULTINIVEL; RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.

ABSTRACT: This article analyzes the viability of the organic law of delegation or transfer of article 150.2 CE as a way to decentralize state powers related to the matters classified as exclusive in article 149.1 CE. In particular, it examines the constitutionality of the content of the Organic Law Proposal of March 4, 2025, of delegation to the Autonomous Community of Catalonia of state powers in matters of immigration, whose regulation raises the constitutional problem of the material limits of the delegation: immigration, foreigners, border, fundamental rights, citizen security... Based on the jurisprudence of the Constitutional Court on the use of article 150.2 CE since the promulgation of the Constitution, and using criteria of authentic, systematic and sociological literal interpretation, this work identifies three criteria of jurisprudential application that warn us of the serious constitutionality problems presented by

the proposal, both for violating the block of the constitutional and for invading the sphere of competence of the sovereignty of the State. Furthermore, the proposal seems to ignore the multi-level governance approach that the European Union's presence in the system of distribution of powers implies in immigration matters. Finally, the proposal potentially entails a covert reform of the current statutory regime of intergovernmental relations.

KEYWORDS: IMMIGRATION. FOREIGNERS. BORDER. DELEGATION BY ORGANIC LAW OF ARTICLE 150.2 SC. SOVEREIGNTY. OPEN SOCIETY. MULTILEVEL GOVERNMENT. INTERGOVERNMENTAL RELATIONS.

I. LA EXTRANJERÍA Y LA INMIGRACIÓN ANTE LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL DEL ARTÍCULO 150.2 CE

La materia de inmigración y extranjería se considera adscrita por la Constitución de 1978 a una competencia formalmente exclusiva del Estado y, a tal fin, fue integrada en el conjunto de materias del artículo 149.1.2ª CE (Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo). No obstante, en el denominado “modelo efectivo” de distribución de competencias de España, esta materia se regula y aplica como competencia parcialmente compartida con la Unión Europea en virtud de la parcial transferencia competencial realizada a favor de la Unión Europea en materia de inmigración, extranjería y derecho de asilo¹. Asimismo, fuera del ámbito de

¹Nos remitimos a J.J. Fernández Alles, “El Pacto sobre Migración y Asilo: un asunto constitucional para la Unión Europea”, *La Ley Unión*

Europea, 125, 2014, pp. 1-7, y a J.J. Fernández Alles (coord.), M.E. Fernández Alles, S. Ayala García, Á. Sánchez González de Quevedo, *Manual de Derecho*

exclusividad estatal, en materia de políticas migratorias vinculadas a competencias autonómicas también se ha realizado un proceso de descentralización por vía estatutaria a favor de algunas Comunidades Autónomas.

La imposibilidad de poner en práctica el mito de la exclusividad (tanto para el Estado como hipotéticamente para las Comunidades Autónomas), ya analizada hace dos décadas², queda demostrada por el hecho de que la Unión Europea regula importantes contenidos en los tratados y en Reglamentos y Directivas, sin perjuicio de que los parlamentos autonómicos regulen también por ley algunos aspectos relacionados con esta materia, incluyendo funciones reglamentarias y ejecutivas. Son pruebas de ello los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía o Canarias, y en la legislación autonómica, la Ley 25/2002, de 25 de noviembre, de medidas de apoyo al retorno de los catalanes emigrados y sus descendientes, la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y retornadas a Cataluña, el Decreto-ley 23/2020, de 23 de diciembre, de Canarias, por el que se modifica la normativa de atención a la infancia para adaptar los centros de atención inmediata como dispositivos de emergencia para el acogimiento de menores extranjeros no acompañados, o la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía.

En el caso de Andalucía, el artículo 62 del Estatuto de Autonomía de 2007

Español de Extranjería y Cooperación al Desarrollo. Grupo SEJ-708 “Cátedra Bolonia-Baelo Claudia de Estudios Histórico-Jurídicos”. Cádiz, 2024, pp. 59-65.

² Así lo explicamos hace dos décadas en el capítulo “Las competencias sobre inmigración en la jurisprudencia constitucional: del mito de la exclusividad a las relaciones intergubernamentales”, M.

convirtió parte de la materia de inmigración en competencia autonómica, consolidando un particular ámbito funcional y material en el contenido del Estatuto de Autonomía que, salvo reforma estatutaria, según la jurisprudencia constitucional, nunca podría ser objeto de transferencia o delegación por la vía del artículo 150.2 CE, que se refiere exclusivamente a facultades estatales (STC 88/2024, de 5 de junio, F.J. 5)³. Según dispone el citado artículo 62, corresponden a la Comunidad Autónoma: a) Las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias; y b) 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.

Además, conforme al apartado 2 de ese precepto, 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 (relaciones de la Comunidad Autónoma

Revena Sánchez, *Problemas constitucionales de la inmigración. Una visión desde Italia y España* (II Jornadas Italo-españolas de Justicia Constitucional). Tirant lo Blanch-Giuffrè, Valencia, 2004, pp. 463-488.

³ STC 88/2024, de 5 de junio, F.J. 5. BOE núm. 164, de 8 de julio de 2024.

con los órganos centrales del Estado, con la Unión Europea, con las demás Comunidades Autónomas y con los entes locales.

Debido a la intensa influencia formal y de contenidos que el Estatuto Autonomía de Cataluña de 2006 ejerció sobre el de Andalucía de 2007, esta regulación debe ser interpretada conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, quien declaró que la regulación estatutaria catalana (y, por extensión, la andaluza) no es inconstitucional, pero siempre que se interprete en los términos establecidos en el F.J. 83 de la STC 31/2010, de 28 de junio⁴, que enjuició el artículo 138.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en virtud del cual corresponde a la Generalitat en materia de inmigración: a) La competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación; b) El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias; c) El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social; d) El establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas; y e) La promoción y la integración de las personas regresadas y la ayuda a las mismas, impulsando las políticas y las medidas pertinentes que faciliten su regreso a Cataluña.

Pues bien, según el F.J. 83º citado de la STC 31/2010, “en principio, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es una sede normativa impertinente” (...) “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 la inmigración cuando éstos tengan, como expresamente se prevé, “una especial trascendencia para Cataluña”.

Ahora bien, esta afirmación debe completarse con dos precisiones que el Tribunal Constitucional emitió con ocasión del juicio del art. 174.3 del Estatuto (F.J. 111) - una de las disposiciones generales que encabezan el título V EAC, al que se remite el art. 138.3 del Estatuto de Autonomía in fine-: a) “a la legislación estatal” (...) “corresponde libremente determinar los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la Comunidad Autónoma a la que se refiere el precepto, debiendo en todo caso quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado”; y b) el art. 138 del Estatuto de Autonomía ha de interpretarse en el sentido de que “la referencia a la inmigración no se corresponde con esta materia constitucional, competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.2 CE), sino con otras materias sobre las que puede asumir competencias la Comunidad Autónoma”. Por consiguiente, hay que diferenciar la materia estatutaria relacionada con la inmigración y la competencia exclusiva del Estado establecida en el artículo 149.1.2^a. Si la primera es asumida en virtud de ley orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía (cuyo procedimiento es exclusivo para la aprobación, reforma y derogación de los Estatutos de Autonomía), sólo la segunda puede ser objeto de análisis jurídico-constitucional como potencial contenido de delegación o transferencia a través del artículo 150.2 CE, que dispone literalmente:

⁴ STC 31/2010, de 28 de junio. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-11409>. En el mismo sentido, se pronunció el F.J. 9 de la STC 137/2010, de 16 de

diciembre. <https://www.boe.es/buscar/doc.°=BOE-A-2011-1000>

“El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”.

De esta delegación por ley orgánica distinta de la ley orgánica de reforma del Estatuto queda excluida, además del apartado 1 del artículo 138, el contenido de sus apartados 2 y 3. Conforme al apartado 2. corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, incluye: a) La tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena; y b) La tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere la letra a) y la aplicación del régimen de inspección y sanción. Por último, según el apartado 3, corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V (relaciones intergubernamentales orgánicas y funcionales).

⁵ E. Aja, J. Torno Más, “La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la

La pregunta que debemos enunciar es si, conocidos los términos del artículo 150.2 CE, la extranjería, la inmigración, la frontera o las expulsiones de extranjeros, son materias cuyas facultades serían susceptibles, por su naturaleza, de delegación y transferencia a una Comunidad Autónoma. Y si, como plantearon Eliseo Aja y Joaquín Tornos, “puede darse un sentido lógico a una cláusula enigmática”⁵ en la que debemos determinar cuáles son las materias delegables y cuáles son las facultades susceptibles de delegación atendiendo a su naturaleza.

En principio, las facultades (competencias ejecutivas) que corresponden al Estado (Gobierno y Administración pública: general y periférica), y no han sido transferidas a la Unión Europea (o esté en trámite su transferencia en virtud del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea) ni han sido asumidas estatutariamente, podrían ser transferidas o delegadas a las Comunidades Autónomas, pero siempre que la naturaleza de las facultades correspondientes a materia de titularidad estatal lo haga susceptible de esa delegación o transferencia.

Para encontrar el sentido del precepto, según criterios de interpretación histórica, comparada y auténtica, se ha recurrido al antecedente histórico del artículo 18 de la Constitución de 1931 y al antecedente comparado (reconocido en el trámite constituyente) de la vigente Constitución italiana (artículo 117 y Disposición Transitoria VIII) hasta llegar al trámite constituyente en 1978, del que se deduce que se trata de una técnica de delegación legislativa propuesta durante la Legislatura Constituyente en el Congreso de los Diputados por el grupo parlamentario del

CEP”, *Documentación Administrativa*, 232-233 (octubre 1992-marzo 1993), pp. 191 y ss.

PNV⁶ (al artículo 144 del Anteproyecto de Constitución) y defendida por el ponente Pérez-Llorca “para dejar claro que se trata de una mera técnica de descentralización administrativa... “ (...) “será el Estado, por medio de ley orgánica y en un acto voluntario y libre, el que pueda utilizar esta mera técnica descentralizadora”⁷; aunque la enmienda nacionalista contemplaba una mayor concreción de las materias y de las facultades, finalmente prevaleció la tesis de Pérez-Llorca, autor de la redacción definitiva.

Ya promulgada la Constitución, el artículo 150.2 prontamente se utilizó para reformar la autonomía de Canarias y Valencia en 1982 y, en la década siguiente, para descentralizar de forma homogénea y con retraso en 1992 a las comunidades autónomas que se crearon por la vía del artículo 143 CE las competencias que tenían pendientes de transferir. En ese momento se consolidó jurisprudencialmente un rasgo relevante de las leyes de transferencia o delegación: según el Tribunal Constitucional, una ley orgánica del artículo 150.2 es susceptible de incorporarse al bloque de la constitucionalidad y, por consiguiente, ser utilizada como canon de constitucionalidad⁸.

Con la perspectiva de las más de cuatro décadas de vigencia constitucional, y las

expectativas creadas doctrinalmente hasta los años 90 del siglo XX⁹, podemos afirmar que su importancia cuantitativa ha sido modesta: se ha utilizado menos de una decena de veces, la última ocasión en 1999, si no contamos la LO 5/2013, de 4 de julio, por la que se modificó la LO 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las CCAA en relación con los transportes por carretera y por cable¹⁰. Otras han sido la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias, la derogada Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Autónoma Valenciana de competencias de titularidad estatal, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución; la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de Transferencia de Competencias a la Comunidad Autónoma Gallega; la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista; la Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de Transferencia de Competencias Ejecutivas en Materia de Tráfico y Circulación de Vehículos a Motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña; y la Ley Orgánica 6/1999, de 6 de abril, de

⁶ Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones núm. 115, de 20 de julio de 1978, p. 4514. https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_115.PDF

⁷ El apartado 144.2 (finalmente 150.2 CE), efectuada la votación, dio como resultado: votos emitidos: 293; a favor, 271; en contra, 19; abstenciones, dos; nulos, uno- Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones núm. 116, de 21 de julio de 1978, p. 4557. https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_116.PDF

⁸ STC 88/2024, de 5 de junio, cit. F.J. 5.

⁹ J. M. Bilbao Ubillos, “Organic laws of transfer or delegation (Article 150.2 SC): an open door to the modification of the constitutional distribution of competences”, A. López Basaguren, L. Escajedo San Epifanio, *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. Springer. Alemania. Volume I. 2013, pp. 599-618.

¹⁰ LO 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable. BOE núm. 182, de 31 de julio de 1987. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1987-17800>

transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia.

En cuanto a su objeto y formas de utilización, dados los términos imprecisos del precepto constitucional, el principio general de transferencia o delegación regulado en el artículo 150.2 CE ha debido ser reconocido e interpretado por el Tribunal Constitucional, pero de forma parcial y casuística, al que se ha sumado el debate doctrinal. Por una parte, el supremo intérprete de la Constitución, ha reconocido esta vía de descentralización: según los FF.JJ. 5. (i) y 6 de la STC 105/2018, en el ámbito del arrendamiento de vehículos con conductor, cuando sea un transporte que discurra por más de una comunidad autónoma, entendida como “competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE)”, “las comunidades autónomas pueden ejercer determinadas funciones de titularidad estatal en virtud de una delegación efectuada por el legislador orgánico de conformidad con el artículo 150.2 CE”¹¹. Y además, ese reconocimiento asume que se trata de una técnica de descentralización revocable (por reforma constitucional o por otra ley orgánica del artículo 150.2) y no definitiva.

En relación con las dos modalidades previstas por el constituyente, la jurisprudencia ha precisado que no existe diferencia práctica entre la transferencia y la delegación. Y, respecto a las directrices y controles de la delegación, según dispuso el F.J. 61 de la STC 118/1996, de 27 de junio, no existe

“contradicción entre delegar la potestad normativa de ejecución y desarrollo de las

normas estatales reguladoras de las materias objeto de delegación, y establecer límites o requisitos de necesaria observancia por parte de la Comunidad Autónoma en su ejercicio. Tratándose, como se trata, de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, forma parte de la potestad de dirección del delegante sujetar el ejercicio de las facultades delegadas a los requisitos o criterios que estime oportunos”.

En el concreto juicio sobre la posible vulneración del artículo 9.3 CE, según concluye el Tribunal Constitucional, “no puede considerarse arbitrario, ni atentatorio contra la seguridad jurídica, disponer en la misma norma delegante criterios de sujeción para el ejercicio de la potestad delegada”(F.J. 61)¹².

Por otra parte, según el F.J. 62 de la referida STC 118/1996, cabe el control de legalidad de los actos de la Administración autonómica realizados en el ejercicio de facultades delegadas “reservado por la C.E. al Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado”.

Además, la delegación así concebida debe estar expresamente prevista en una ley orgánica vigente, sin admitirse remisiones normativas futuras en otras leyes ni aún menos considerar esa mera previsión como título competencial para crear órganos administrativos. En el F.J. 9 de la STC 128/2016, de 7 de julio¹³, se afirma que,

¹¹ Véase Y. Gómez Lugo, “Las leyes del art. 150.2 de la Constitución”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 22, 1998, pp. 57-59.

¹² STC 118/1996, de 27 de junio. *BOE* núm. 182, de 29 de julio de 1996.

¹³ STC 128/2016, de 7 de julio. *BOE* núm. 192, de 10 de agosto de 2016, F.J. 9.

junto los preceptos estatutarios que se citan en defensa de la norma impugnada:

“la previsión que hace el apartado 2 de esta disposición adicional en orden a una “eventual asunción de competencias” ejercidas hoy por la Administración del Estado podría canalizarse mediante lo establecido en el artículo 150.2 CE, constituyendo, en todo caso, “una futura eventualidad” de la que no se seguiría menoscabo actual alguno de las competencias del Estado.

Asimismo, resulta oportuna una breve referencia a la doctrina del Tribunal Constitucional en respuesta a la defensa procesal que la Comunidad Autónoma realiza sobre la norma autonómica recurrida en el proceso de la citada STC 128/2016, y en particular a las dos siguientes alegaciones: 1) Que “la Generalitat puede, en ejercicio de sus competencias para organizar su propia Administración (arts. 71 y 150 EAC), disponer la creación de esta Agencia, y concentrar en ella la gestión de todas las prestaciones sociales que son de su responsabilidad, siendo legítimo que se encomiende al Gobierno, número 3 de la disposición recurrida, la planificación de un modelo de gestión de tales prestaciones (...); 2) Que la estructura de la Agencia “debe prever una eventual asunción de las competencias que en el momento de entrada en vigor de esta ley ejerce la Administración del Estado”, lo que se considera “la previsión de una mera eventualidad de futuro, a canalizar, acaso, por vía de lo previsto en el artículo 150.2 CE y que ningún daño depararía, en la actualidad, a las competencias del Estado en orden a la Seguridad Social en Cataluña”.

Pues bien, según el Tribunal Constitucional,

“el legislador puede legítimamente disponer a partir de las competencias asignadas — al Estado o a unas u otras Comunidades Autónomas— por el bloque de la constitucionalidad, pero no en atención a cualquier hipotética Constitución futura o sobre la base de determinaciones que, en la vigente, escapan por entero a la disposición del ente respectivo, como ocurre, para las Comunidades Autónomas, en lo relativo a las previsiones del invocado artículo 150.2 CE”.

Invocando la STC 132/1998, se recuerda que los “distintos legisladores que forman parte del Estado de las Autonomías pueden interpretar el alcance y los límites de su propia competencia, definida en la Constitución y en el respectivo Estatuto de Autonomía, cuando la ejercitan al aprobar las leyes que les corresponden”, pero no pueden hacer una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias (STC 76/1983, F.J. 4), ni tampoco una interpretación que condicione para el futuro las competencias ostentadas por las restantes instituciones generales y autonómicas del Estado.

En ambos casos, el legislador autonómico estaría “subrogando en el ejercicio del poder constituyente, sin contar con una expresa previsión constitucional o estatutaria” (FJ 12).

Igualmente, en un asunto relativo a una ley de Aragón, como afirma el F.J. 7 de la STC 158/2019, de 12 de diciembre¹⁴,

¹⁴STC 158/2019, de 12 de diciembre. BOE núm. 10, de 11 de enero de 2020.

interpretando un precepto legal autonómico recurrido que establece un “horizonte de recuperación” de la gestión directa del agua (como patrimonio común) por parte de las instituciones aragonesas, el Tribunal Constitucional ha afirmado que se “traspasa los límites fijados por la STC 116/2017, de 19 de octubre, FJ 4, que en síntesis señala: (i) no son admisibles normas autonómicas cuyo propósito explícito consista en abrir el paso a una ampliación competencial, aunque queden condicionadas a la eventualidad de que las Cortes Generales opten en el futuro por otra configuración del concepto constitucional de “aguas que discurran por más de una comunidad autónoma” (art. 149.1.22 CE)”.

Y, sin solución de continuidad, la referida sentencia entra en el terreno de mayor interés para el análisis de la Proposición de Ley Orgánica de 4 de marzo de 2025, de delegación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de competencias estatales en materia de inmigración¹⁵, cuya regulación plantea el problema constitucional de los límites materiales de la delegación. En otras palabras, ¿qué materias pueden ser objeto de delegación?

Pues bien, confirmando la existencia de límites materiales derivados de la susceptibilidad de la delegación en virtud de la naturaleza de las facultades, el Tribunal Constitucional prosigue su razonamiento: no todas materias son delegables ni transferibles puesto que las “facultades correspondientes a materia de titularidad estatal” deben ser “por su naturaleza”, susceptibles de transferencia o delegación, no siendo delegables por ejemplo los “recursos y

aprovechamientos hidráulicos de las aguas que discurran por más de una comunidad autónoma”:

“(ii) la relevancia constitucional del principio de unidad de cuenca actúa como límite para el margen de configuración del que dispone el propio legislador estatal, por razones basadas en una interpretación sistemática de los artículos 149.1.22 y 45.2 CE, que se erigen en impedimento constitucional de una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias, concluyendo, con cita de la STC 32/2011, de 17 de marzo, FJ 9, en la imposibilidad de que una comunidad autónoma pueda asumir por cualquier vía, incluida la de transferencia o delegación mediante una ley orgánica de las previstas en el artículo 150.2 CE, competencias de desarrollo legislativo o ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas que discurran por más de una comunidad autónoma”.

En el mismo sentido excluyente del artículo 150.2 como un instrumento para delegar facultades sobre cualquier materia, incluso las no afectantes a la soberanía, se pronunció la sentencia citada por la STC 158/2019: la STC 116/2017, de 19 de octubre¹⁶, en su F.J. 4 b).

¹⁵ Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso. Proposición de Ley Orgánica de delegación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de competencias estatales en materia de inmigración (122/000172). Presentado el 04/03/2025, calificado el 11/03/2025. Autores: Grupo

Parlamentario Socialista. Grupo Parlamentario Junts per Catalunya. XV Legislatura.

¹⁶ STC 116/2017, de 19 de octubre. *BOE* núm. 278, de 16 de noviembre de 2017.

“A ello hay que añadir que la relevancia constitucional del principio de unidad de cuenca, plasmada de modo inequívoco, entre otras, en las SSTC 30/2011 y 32/2011, actúa como límite para el margen de configuración del que dispone no ya el legislador autonómico, sino el propio legislador estatal. Las mismas razones basadas en una interpretación sistemática de los artículos 149.1.22 y 45.2 CE, que se erigen en impedimento constitucional de una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias, llevaron al Tribunal a concluir en la imposibilidad de que una Comunidad Autónoma pueda asumir por cualquier vía, incluida la de transferencia o delegación mediante una ley orgánica de las previstas en el artículo 150.2 CE, competencias de desarrollo legislativo o ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma (STC 32/2011, de 17 de marzo, FJ 9)”.

De la limitada jurisprudencia constitucional existente sobre el artículo 150.2 CE, complementada con la doctrina general sobre el Estado jurisprudencial autonómico, podemos concluir que, en síntesis, tres son los criterios que expresa o implícitamente ha identificado el Tribunal Constitucional en el bloque de la constitucionalidad para enjuiciar si una materia puede ser objeto de ley orgánica de delegación y, en particular, para configurar la susceptibilidad de la delegación de las facultades de titularidad estatal a través del artículo 150.2 CE: 1) El

criterio de delimitación funcional (competencia unitaria o divisible/fragmentable) o del ejercicio de la competencia.- Se trata de conocer si la gestión de la política pública que sustenta la competencia en cuestión es susceptible o no de fragmentación, a partir de lo cual el Tribunal Constitucional ha deducido que una cuenca intercomunitaria que transcurre por varias Comunidades Autónomas no puede ser objeto de gestión autónoma por una de Comunidad Autónoma, pero sí en el caso de una cuenca intracomunitaria; por la misma razón, resultaría indelegable la frontera del Estado porque, al delimitar territorialmente el conjunto del Estado, no es susceptible de restringir su función a una sola Comunidad Autónoma. Una cuenca intercomunitaria, la defensa del Estado o el control de la frontera debe definirse como una materia única, supracomunitaria y no fragmentable en varias cuencas, defensas o fronteras; 2) Criterio de delimitación territorial o del ámbito espacial de la competencia.- El carácter intracomunitario o intercomunitario-supracomunitario de la competencia depende de si el objeto de esa competencia se ubica o no dentro de los límites territoriales de la Comunidad Autónoma, no siendo susceptible de delegación una cuenca intercomunitaria (cuyas aguas, por definición, transcurren por el territorio de varias Comunidades Autónomas) o los procesos migratorios, que transcurren desde el Estado de origen hasta el Estado receptor y terminan integrándose en espacios supranacionales como el espacio Schengen; y 3) Criterio de delimitación objetiva o de vinculación de la materia bien a la soberanía del Estado o bien a la autonomía de la Comunidad Autónoma.- Conforme a este criterio, se trata de analizar la vinculación esencial o no de la competencia bien a la soberanía del Estado o bien a la autonomía política de las Comunidades Autónomas, de forma que por ejemplo la gestión de las aguas, el

transporte por carreteras, el comercio minorista o el de tráfico y circulación de vehículos a motor serían delegables por la vía del artículo 150.2 CE por no afectar esencialmente a la soberanía del Estado o a categorías como al interés general o la unidad del Estado, pero por el contrario no lo serían, por ejemplo, las Fuerzas Armadas, la potestad de celebrar tratados internacionales como sujeto soberano o el control de la frontera. En particular, en el caso de la frontera, se trata de una categoría única para el Estado y sirve para delimitar esencialmente uno de los elementos constitutivos del Estado según la Teoría del Estado: el territorio. En síntesis, como ha afirmado Muñoz Machado al interpretar el artículo 150.2 CE, “el límite al traslado de competencias (dentro del art. 149.1. CE) lo constituye el núcleo de la soberanía”¹⁷.

II. LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA

En un indisimulable contexto de exigencias nacionalistas para mantener el pacto de gobernabilidad de la XV Legislatura, el Congreso de los Diputados registró el 4 de marzo de 2025 la Proposición de Ley Orgánica de delegación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de competencias estatales en materia de inmigración¹⁸. En su Exposición de Motivos, se afirma que “en muy pocos años se ha producido un importante aumento del fenómeno migratorio que, en el caso de España, es protagonizado mayoritariamente por personas procedentes de América del Sur y del norte de África”. En realidad, son más de 40 años y proceden también de

América central y África central, incluso de otros contextos geográficos.

A continuación, los motivos de la Proposición de Ley Orgánica se refieren a una justificación de carácter general sobre los procesos migratorios que en nada influye -más bien lo contrario- ni propicia el contenido de la proposición de ley orgánica (la delegación de competencias): “Más allá del impacto y aporte en términos culturales, sociales y económicos, es indudable el beneficio que representa la migración en cuanto a aportación de una fuerza de trabajo indispensable en los diversos sectores económicos y que no puede ser cubierta de manera suficiente por la mano de obra autóctona”. La Proposición parece olvidar que este diagnóstico no es sólo predicable de Cataluña sino de toda España y, en general, de la Unión Europea.

El primer contenido aparentemente fundamentador de la delegación que se incluye en la Exposición de Motivos se recoge a continuación: “en España, el fenómeno migratorio es muy desigual y presenta realidades diferentes según cada comunidad autónoma” y, a tal efecto, se incluyen los datos justificadores de la relevancia cuantitativa de la inmigración en Cataluña y del número de residentes extranjeros, si bien se omiten datos comparativos con otras Comunidades Autónomas como Madrid, Comunidad Valenciana, Andalucía o Canarias que pudieran servir para defender esta delegación para Cataluña. Por otra parte, también quedan omitidos las posibles y habituales referencias de Derecho comparado, quizá

¹⁷ S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Iustel. Madrid, 2007, Vol. I, p. 609.

¹⁸ Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso. Proposición de Ley Orgánica de delegación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de competencias estatales en materia de inmigración, cit.

porque no las hay: ningún Estado soberano del mundo delega en entidades territoriales, como se propone por sus firmantes, sus competencias de extranjería o frontera.

Asimismo, se alegan otros contenidos: el carácter fronterizo de la Comunidad Autónoma, “el impacto que representa para la lengua catalana” y el incremento de la población extranjeras en los últimos 40 años en “2 millones de habitantes, pasando de la Catalunya de los 6 millones a la Catalunya de los 8”, hasta alcanzar el dato actual del 18% de la población catalana de “nacionalidad extranjera” y añadiendo seguidamente: “si nos fijamos en el lugar de nacimiento este porcentaje se eleva hasta el 25,1%”¹⁹.

¹⁹Se indica que sólo en el año 2022 en Catalunya inmigraron 246.869 personas procedentes del extranjero (101.720 de América), cuando hace diez años la cifra fue de 91.511 personas en conjunto.

²⁰ El Presidente de la Xunta de Galicia, Manuel Fraga, defendió en el año 1992 un modelo de “Administración única” a través de la transferencia o delegación de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal a las comunidades autónomas, con materias vedadas: asuntos como defensa y fuerzas armadas, administración de justicia, régimen aduanero, nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería, derecho de asilo, relaciones internacionales y régimen básico de la Seguridad Social, siendo susceptibles de delegación las competencias relativas a sanidad exterior, marina mercante y almacenamiento de buques, iluminación de costas y señales marítimas, puertos y aeropuertos de interés general, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico, matriculación de aeronaves, ferrocarriles, obras públicas y régimen de producción. En el mismo sentido, 14 años después, Debate y votación de la Moción del Grupo Parlamentario Popular en el Senado por la que se insta al Gobierno a impulsar la mejora de la estructura, organización y cercanía al ciudadano de la Administración periférica del Estado (661/000223). “Señorías, en el año 1997, el entonces Gobierno del Partido Popular, con el apoyo de otros grupos parlamentarios —entre ellos, el Grupo Parlamentario Socialista— aprobó y puso

Una vez expuestos estos datos, sin continuidad ni coherencia argumentativas, se concluye que en “este contexto, ante el incremento del carácter poliédrico del fenómeno migratorio, se hace necesario acercar la gestión de dicho fenómeno a las administraciones más cercanas, como lo es la Generalitat de Catalunya o las entidades locales que la integran”. Se trata de una fundamentación técnica basada en la cercanía -ya utilizada en propuestas de descentralización durante los últimos 40 años²⁰- que, si empleamos criterios de interpretación sociológica, teleológica o sistemática (según reza el artículo 3 del Código Civil, las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto,

en marcha la Ley de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado, con el fin de configurar un nuevo modelo de Administración que, además de ser acorde con lo establecido en el artículo 103 de la Constitución, de servir con objetividad a los intereses generales y actuar conforme a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, y con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, se adaptase a la realidad autonómica. Con ello se pretendía, por un lado, simplificar y reducir la Administración general del Estado en su conjunto, y, por otro, dimensionar y ajustar la Administración periférica al desarrollo del Estado de las autonomías, tras más de 17 años de andadura constitucional. Además, se pretendía acabar con la dispersión normativa, determinar con claridad las competencias de las administraciones, evitar duplicidades en la gestión, introducir el concepto de Administración única o común de forma que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tuviese la Administración más próxima, que podría asumir funciones administrativas correspondientes a materias de competencia exclusiva del Estado, a partir del artículo 150.2 de la Constitución”. Diario de Sesiones del Senado. Comisiones. Número 378. Comisión de Administraciones Públicas. p. 2.24 de octubre de 2006. https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/SEN/DS/CO/CS0378.PD

los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas), no resulta creíble a la luz de las explícitas e insoslayables declaraciones de los líderes políticos del partido nacionalista proponente, quienes simultáneamente al registro de la Proposición de ley orgánica, invocaron una razón política nacionalista dirigida a que Cataluña parezca un Estado²¹; en definitiva, una declaración de intenciones políticas de parte que resulta muy difícil de obviar en un eventual proceso constitucional de impugnación de la norma ante el Tribunal Constitucional.

Volviendo a las razones de la Proposición de ley orgánica, tampoco se justifica por qué el “incremento de carácter poliédrico” (adjetivación alusiva a que “posee o manifiesta varias facetas”) se vincula a la descentralización competencial cuando, antes al contrario, el principio de subsidiariedad aconseja que las facetas vinculadas a la integración migratoria europea se residencien competencialmente en la UE -y no en entidades territoriales- como nivel de coordinación más capaz y eficaz para coordinar los procesos migratorios en la dimensión europea y en las dimensiones interregional/birregional Unión Europea-África y Unión Europea-América Central y del Sur.

²¹ Según el presidente de Junts, Puigdemont, el acuerdo con el PSOE se identifica con la reivindicación de una delegación “integral” de las competencias migratorias porque es una cuestión que normalmente “asumen los estados”, de manera que Cataluña “estará mucho más preparada para su futuro como nación”. <https://www.elmundo.es/cataluna/2025/03/04/67c706e6e4d4d8a2448b458e-video.html>, https://www.ondacero.es/noticias/espana/junts-presume-cesion-migratoria-arancada-gobierno-competencia-esta-dos_2025030467c6e7b41ba31400011053c4.htm

Si nos centramos en los aspectos procedimentales, según la Proposición de ley orgánica, se puede advertir cómo sus motivos no terminan de identificar la razón por la cual se elige la vía de la ley orgánica de delegación o transferencia de facultad del artículo 150.2 CE: “Para situaciones como ésta se diseñó el artículo 150.2 de la Constitución Española, al amparo del cual se propone la presente Ley Orgánica”, justificada esta vez en razones técnicas y humanitarias: a) Técnicas porque “se trata de facilitar a sus autoridades la delegación de competencias así como los recursos legales, técnicos, económicos y humanos para que el fenómeno migratorio pueda gestionarse desde la proximidad y las necesidades del territorio”; y b) humanitarias porque, según la Proposición de ley orgánica: “No disponer de ellos va en detrimento del bienestar de la sociedad que acoge y del desarrollo personal y profesional de todas las personas que llegan, muy especialmente de las más vulnerables”. Se trata en este caso de una razón humanitaria que no es compartida por los partidos nacionalistas catalanes de con ideología izquierdas²². Si conforme al primer argumento (técnico de proximidad) sería más aconsejable la delegación en las diputaciones provinciales o en los ayuntamientos, por su parte, si seguimos el segundo argumento (humanitario), tampoco se identifican las razones por la cual

²² ERC “ve bien” delegar las competencias de inmigración a Cataluña, pero le “preocupa” lo que pueda hacer Junts con esa delegación, motivo por el cual tendrán que “leer la letra pequeña” del texto. <https://www.europapress.es/nacional/noticia-erc-ve-bien-deegar-competencias-inmigracion-cataluna-le-preocupa-pueda-hacer-junts-ello-20250305113507.html>

la instancia autonómica resulta más respetuosa en términos humanitarios que otros niveles de gobierno.

III. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA

1. Premisa identitaria y referencia anteriores al Estatuto de Autonomía de 2006

Asegura la Proposición de ley orgánica, que “la vocación de la sociedad catalana de gestionar por sí misma el fenómeno migratorio viene de lejos”, afirmación que supone partir de una premisa difícilmente admisible en una sociedad democrática abierta: identificar el ente autonómico con la sociedad, olvidando que todos los niveles de gobierno (europeo, central, autonómico y local) gestionan asuntos de la sociedad y que la sociedad catalana no es una realidad ajena al resto de los niveles de pertenencia de la sociedad (sociedad europea, sociedad española...) sino parte de ella; los principios de convivencia y de integración aconsejan abandonar anacrónicos planteamientos de apropiación del espacio público y del concepto de sociedad.

Asumida la citada premisa mayor tan identitaria, se afirma en la Proposición de ley orgánica: 1) Que “la organización administrativa de la gestión migratoria de la Generalitat de Catalunya ya comenzó a estructurarse en 1992”, cuando “un acuerdo del Gobierno creó la Comisión Interdepartamental de Inmigración para el seguimiento y la coordinación de actuaciones en esta materia”; 2) Que el día

28 de septiembre de 1993 el Gobierno aprobó el primer Plan interdepartamental de inmigración, así como el Decreto 275/1993, de 28 de septiembre, de creación de la Comisión Interdepartamental de Inmigración y de su Consejo Asesor; 3) Que diversos decretos fueron aprobados con posterioridad: 176/1994, 194/1998, 71/2000 y 228/2000 y, en particular, el Decreto 293/2000, de 13 de julio, por el cual se creó la Secretaría para la Inmigración como primer “órgano específico para la gestión de las políticas migratorias, adscrito, en ese momento, al Departamento de la Presidencia”; y 4) Que como competencia exclusiva, se asumió el servicio público de prestación y de acogida de los catalanes emigrados y de sus descendientes, en virtud de la Ley 25/2002, de 25 de noviembre, de medidas de apoyo al retorno de los catalanes emigrados y sus descendientes, de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y retornadas a Catalunya, y del Decreto 150/2014, de 18 de noviembre, de los servicios de acogida de las personas inmigradas y retornadas a Catalunya que la desarrolla.

2. El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006

Teniendo en cuenta la ya aludida separación conceptual existente entre las competencias estatutarias (ubicadas constitucional y jurisprudencialmente en el ámbito de la Comunidad Autónoma: competencias autonómicas) y las facultades de titularidad estatal susceptibles de transferencia o delegación en virtud del artículo 150.2 CE (calificadas constitucional y jurisprudencialmente como competencias exclusivas estatales), no se entiende por qué razón la Proposición de ley orgánica que analizamos vincula el Estatuto de Autonomía y el artículo

150.2 CE. El Tribunal Constitucional no ha dejado espacio para la duda al respecto: ambas esferas se excluyen recíprocamente (STC 88/2024, de 5 de junio)²³.

Al respecto, pudiera pensarse a primera vista que esa relación es posible atendiendo a la experiencia del artículo 150.2 CE, por ejemplo, en el caso de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, que permitía delegar competencias que posteriormente fueron asumidas estatutariamente. Sin embargo, este antecedente no es pertinente ni siquiera de forma implícita o inconsciente: debe recordarse que en la LO 9/1992 se explicitó la finalidad de la norma: transferir competencias que la Constitución (y los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992) ubicaba en la esfera competencial de las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE “Cumplidos los plazos mínimos previstos en la Constitución para proceder a la ampliación de competencias” y con la finalidad de incorporarla seguidamente a los Estatutos de Autonomía (motivo número 2 de su Exposición de Motivos: “Su estructura y sistemática responde a la finalidad de completar el proceso mediante la incorporación de las competencias recogidas en la misma en los Estatutos de Autonomía”). Así, según afirma el número 1 de la Exposición de Motivos:

“Cumplidos los plazos mínimos previstos en la Constitución para proceder a la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas, que por haber accedido a su autogobierno por la vía del artículo 143 no pudieron asumir en sus Estatutos más que las mencionadas en el artículo 148.1 de la Constitución, se planteó la necesidad de dar satisfacción a las aspiraciones de asunción de nuevas competencias expresadas por las mismas.

La respuesta a esta necesidad que afecta al desarrollo de la estructura territorial del Estado, no establecida directamente en el Título VIII de la Constitución, se ha concebido siempre como una cuestión que afecta a la esencia misma del Estado, y que, por tanto, debía ser objeto de un consenso fundamental entre las diversas fuerzas políticas que expresan el pluralismo político en nuestras Cortes Generales. Para ello, el 28 de febrero de 1992 se firmaron unos Acuerdos Autonómicos en los que se fijan las bases para poner en práctica este proceso”.

²³ En el mismo sentido, García de Enterría, quien afirmaría: “en la dura negociación en la que se concertaron los dos Estatutos, catalanes y vascos concluyeron por aceptar que las transferencias y delegaciones contempladas en el artículo 150.2 no podían ser incluidas en un Estatuto, sino que tenían que ser forzosamente extraestatutarias, y ello por una razón específicamente formal (que suelen ser las buenas razones para decidir los pleitos

complicados, como saben bien jueces y abogados): la inclusión en un Estatuto implicaría para el Estado la pérdida definitiva de la competencia. E García de Enterría Martínez-Carande, “Las Leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de la ampliación del ámbito competencial autonómico”, *Revista de Administración Pública*, 116, 1988, pp. 19 y 20.

De esta lectura, se advierte que la delegación de competencias que se proyecta 33 años después no guarda relación con un proceso similar ni permite fundamentarse en las competencias estatutarias porque ni responden a los mismos principios legitimadores ni están destinadas a integrarse en la misma esfera competencial: una cosa son las competencias estatutarias y otra muy distinta es el conjunto de las competencias exclusivas estatales del artículo 149 CE. Y, sin embargo, la Proposición de ley orgánica también toma como referencia el Estatuto de Autonomía de 2006, cuyo Preámbulo afirma que “Catalunya se ha ido formando a lo largo del tiempo con las aportaciones de energías de muchas generaciones, de muchas tradiciones y culturas, que han encontrado en ella una tierra de acogida” y explicita “la vocación integradora como sociedad de acogida”.

En cuanto al articulado del Estatuto, la Proposición de ley orgánica se refiere a la letra “a” del artículo 138.1 cuando reconoce a la Comunidad Autónoma de Cataluña competencias exclusivas en materia de primera acogida e integración, sin perjuicio de “otras competencias exclusivas como la de servicios sociales” (artículo 166.1), entendidas como materia que “el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 4/2000 reconoce, por ejemplo, el derecho de acceso a los servicios sociales básicos a todas las personas extranjeras como titulares, sin exigirles, por tanto, la condición de residentes”. También se alude al artículo 86.3 del Estatuto, y a “la posibilidad de que los municipios también presten el servicio de primera acogida a las personas empadronadas que sean extranjeras o retornadas”.

IV. OBJETIVOS DE LA DELEGACIÓN COMPETENCIA

Los objetivos de la delegación de las facultades estatales, en principio basados en criterios de descentralización administrativa para el cumplimiento de fines que sólo pueden corresponder a la legislación estatal (LO 4/2000, de 11 de enero) y de la Unión Europea -y, por tanto- ubicarse bajo la coordinación de las instancias centrales y europeas, sin embargo, en la Proposición de ley orgánica terminan instalándose de forma explícita en el terreno de la innovación normativa a partir de la configuración de un modelo de extranjería diferente que queda vinculado a criterios lingüísticos e identitarios y a la transferencia de instrumentos de coordinación y cooperación a órganos presididos por la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, la insólita invocación de los derechos y deberes, que es una materia reservada a la ley estatal -nunca delegable al amparo del artículo 150.2 CE-, demuestra bien a las claras que ni siquiera se ha intentado disimular el uso de la delegación de competencias legislativas bajo el disfraz de la delegación de facultades ejecutivas.

Aunque algunos contenidos aparentan presentar un aspecto más técnico-administrativo que político, como es la delegación de la competencia sobre el NIE, incluso en este caso incorporaría presumiblemente un diseño de gestión con simbología diferenciadora, un desarrollo normativo conflictivo, una afectación del derecho a la documentación de las persona y un poder de discrecionalidad técnica en el acto de documentar a una persona extranjera, sin descartar una utilización política de esta competencia en contextos de crisis institucional. Así, en virtud del artículo 10 (emisión de la documentación identificativa de las personas

extranjeras en Cataluña), se delega en la Comunidad Autónoma la ejecución de la normativa del Estado en la emisión de las tarjetas de identificación de las personas extranjeras autorizadas por dicha comunidad autónoma para residir, estudiar o trabajar, comunicándose a la Dirección General de la Policía y bajo los criterios establecidos en el seno de la Junta de Seguridad regulada en el artículo 164.4 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, presidida por la Presidencia de la Generalitat.

Seguidamente, se afirma que, según la Proposición de ley orgánica, “la petición para asumir de manera integral la delegación de competencias”, se inspira en un “modelo de gestión basado en el establecimiento de una serie de derechos inclusivos” y “de unos deberes claros, tanto por parte de las personas que llegan a nuestra tierra como por parte de la sociedad catalana que los acoge”. Unos deberes identificados con un “compromiso de integración y de respeto a los valores cívicos y conocimientos lingüísticos y culturales que definen nuestra sociedad” y con “un nuevo contrato social atractivo para estas personas recién llegadas que, por un lado, debe servir para protegerlas ante la potencial vulneración de sus derechos y brindarles más oportunidades, así como para proteger la cohesión de la sociedad de acogida, su lengua y su cultura” y “un marco cívico que vaya más allá de la lengua y la cultura y que integre una serie de valores ligados a la convivencia, el trabajo, el esfuerzo, la educación o la igualdad de género, entre muchos otros”. Se trata, concluye “de tener las herramientas para crear un proyecto de futuro ilusionante, de esperanza y de bienestar compartido donde el ascensor social funcione para una integración plena”.

En resumen, el Preámbulo destaca un marco conceptual formado por expresiones como las siguientes: “delegación integral de competencias”, “derechos inclusivos”, “deberes claros”, “compromiso de integración”, “nuevo contrato social”, “proteger la cohesión de la sociedad de acogida, su lengua y su cultura”, “marco cívico”, “valores ligados a la convivencia, el esfuerzo, la educación o la igualdad de género” o “integración plena”. En tal sentido, debe advertirse que este marco conceptual incide directa o indirectamente no sólo en el ámbito funcional de una reserva de ley orgánica directamente establecida a favor del legislador estatal en la Constitución (por tanto, *ultra vires* de la pretendida ley orgánica del artículo 150.2 CE), sino también en un ámbito de conceptos indisponibles no sólo para una Comunidad Autónoma sino también para el legislador estatal debido a que el Tribunal Constitucional ya los ha configurado en algunos de sus preceptos como materia vinculada total o parcialmente al contenido esencial de los derechos fundamentales o a la dignidad de la persona (artículo 10.1 CE), así en el caso del artículo 27.2 (la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales) o del artículo 149.1 CE al menos en dos apartados: 1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; 2.ª Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

V. LAS DENOMINADAS NORMAS GENERALES DE LA DELEGACIÓN

El artículo 12 de la Proposición de ley orgánica regula las denominadas normas generales de la delegación, pero en este caso lo efectúa entrando en un ámbito material que, como se ha apuntado anteriormente, no es propio de las leyes de delegación del artículo 150.2 CE sino del sistema constitucional de coordinación y cooperación que, en defecto de una regulación básica estatal, ha sido objeto de configuración por el Tribunal Constitucional durante los últimos 40 años.

Sirva de introducción al análisis de las referidas “normas generales de la delegación” que, en el particular desarrollo de las competencias delegadas, la Proposición recoge un apartado sobre “potestad normativa” que, además de ser técnicamente defectuoso y problemático, quizá resulte intencionadamente confuso. Así, el texto parece referirse al desarrollo normativo reglamentario (“potestad normativa”) que regirían las facultades estatales delegadas, que se definen como ejecutivas:

“Como facultad accesoria de las anteriormente reseñadas en la presente Ley Orgánica, el Estado delega en la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales reguladoras de las materias objeto de delegación, siempre que dichas normas prevean expresamente dicha ejecución o desarrollo por las Comunidades Autónomas”.

En este párrafo, la Proposición de ley orgánica viene a emular parcialmente y a beneficio de inventario al artículo 14 de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable²⁴. Según el tenor literal de este precepto:

1. Como facultad accesoria de las anteriormente reseñadas, el Estado delega en las Comunidades Autónomas la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales reguladoras de las materias objeto de delegación, siempre que dichas normas prevean expresamente dicha ejecución o desarrollo por las Comunidades Autónomas.

2. Dicha potestad normativa habrá de ejercerse, en todo caso, respetando las normas promulgadas por el Estado y los criterios de aplicación establecidos por éste.

Y decimos “parcialmente” y “a beneficio de inventario” porque lo que no incluye con el mismo grado de detalle la Proposición de ley orgánica de 2025 y sí recogió el artículo 16 de la Ley Orgánica 5/1987 es el siguiente contenido (también en parte innecesario pero con un valor de recordatorio cuya presencia marca la diferencia con la iniciativa legislativa de 2025):

1. El ejercicio de las facultades delegadas a que se refiere la presente Ley Orgánica

²⁴ Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable. *BOE* núm. 182, de 31 de julio

de 1987. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1987-17800>

estará sujeto a las normas del Estado, que conservará, en todo caso, la función legislativa y la potestad reglamentaria sobre las materias objeto de delegación, y a lo que dispongan los programas o planes generales o sectoriales del Estado.

2. El Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, a través de los órganos en cada caso competentes, podrá establecer reglas de coordinación relativas al ejercicio de las funciones delegadas, por parte de las Comunidades Autónomas, debiendo éstas respetarlos.

3. Las Comunidades Autónomas facilitarán a los órganos competentes de la Administración de Estado cuanta información les solicite éste sobre el ejercicio de las facultades delegadas y sobre la gestión de las materias objeto de la delegación, debiendo comunicar a los mismos, en todo caso, el establecimiento y supresión de servicios de transporte, así como del otorgamiento o cancelación, cualquiera que fuese su causa, de los títulos habilitantes para la prestación de aquéllos o para la realización de actividades auxiliares o complementarias del transporte, y en general, salvo cuando los órganos administrativos del Estado

competentes no lo juzguen necesario, las resoluciones adoptadas en relación con los recursos administrativos suscitados en las materias objeto de delegación.

Aclaremos que este precepto sobre el control de la delegación fue objeto impugnación por la Comunidad Autónoma de Cataluña y, como su resultado, objeto de interpretación por el F. J. 61 de la STC 118/1996, de 27 de junio²⁵, conforme al cual ni se vulnera el artículo 9.3 CE ni

“es exacta la afirmación de que el art. 14.1 permite que la decisión de delegar en las Comunidades Autónomas la potestad normativa se adopte por ley ordinaria o, incluso, por reglamento, y ello por la sencilla razón de que la decisión de delegar la potestad normativa - como facultad accesoria de las mencionadas en los artículos anteriores- está ya adoptada. Esto es, con la Ley 5/1985, que tiene la condición de Ley Orgánica, el Estado ha cumplido el requisito del art. 150.2 C.E., en el sentido de que en virtud de ella ha decidido la delegación (...“el Estado delega... ”, dice el art. 14.1) de la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales reguladoras de la materia objeto de delegación. El requisito que añade (...“siempre que dichas normas prevean expresamente dicha ejecución o desarrollo por las

²⁵ STC 118/1996, de 27 de junio. BOE núm. 182, de 29 de julio de 1996, F.J. 61.

Comunidades Autónomas") es un plus que, no viniendo impuesto por el art. 150.2 C.E., no resulta contrario al mismo. En primer lugar porque, como acaba de decirse, la decisión de delegar está contenida ya en la Ley Orgánica, y, en segundo lugar, porque tratándose, como se trata, de la delegación de la potestad normativa de desarrollo de normas estatales, nada hay que objetar a que sean éstas las que llamen a la colaboración de la norma autonómica para dicho desarrollo. Por todo lo dicho, debemos declarar que los arts. 14.1 y 2, y 16.1 de la Ley Orgánica 5/1987 no vulneran el art. 150.2 C.E".

Por tanto, sin mencionar la potestad reglamentaria, a la que califica de "accesoria", viene a disponer que se delega a la Comunidad Autónoma lo que ya establecen las normas estatales reguladoras de las materias objeto de delegación: "siempre que dichas normas prevean expresamente dicha ejecución o desarrollo por las Comunidades Autónomas". Pero lo hace sin el complemento de lo que dispone con detalle el artículo 16 de la LO 5/1987. Tampoco se especifican cuáles son las reglas que regirán las relaciones internormativas entre los reglamentos estatales y los reglamentos autonómicos sobre las competencias exclusivas del Estado incluidas en la delegación. Ni siquiera la regulación propuesta incorpora el control de legalidad de los actos de la Administración autonómica realizados en el ejercicio de facultades delegadas, que está "reservado por la C.E. al Gobierno, previo

dictamen del Consejo de Estado", como declaró la referida STC 118/1996, de 27 de junio, en su F.J. 62, ya referido, si bien este control está garantizado constitucionalmente (artículo 153 CE), lo contemple o no la ley.

Veamos lo que establece la Proposición de ley orgánica, cuya última previsión sobre los criterios de aplicación -¿se refiere a los incluidos en las instrucciones ministeriales?²⁶- resulta imprecisa: "Dicha potestad normativa habrá de ejercerse, en todo caso, respetando las normas promulgadas por el Estado y los criterios de aplicación establecidos por éste".

Ya en el ámbito orgánico, se dispone primeramente que el ejercicio por parte de la Comunidad Autónoma de las funciones descritas en los artículos 1 a 11 se ajustará a los principios de coordinación, cooperación y colaboración con la Administración del Estado, especialmente cuando afecte o repercuta fuera del ámbito territorial de aquélla. Asimismo, reproduciendo los deberes de cooperación, lealtad y mutuo auxilio establecidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se establece que la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta solicite sobre las facultades objeto de la delegación, y asimismo la Comunidad Autónoma deberá de disponer de la información necesaria para el ejercicio de las funciones delegadas. En lo relativo al régimen sancionador, ambas administraciones se informarán mutuamente, en el plazo de 30 días, respecto a las actuaciones realizadas en dicho ámbito. También se preceptúa que la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma se facilitarán recíprocamente el acceso a los respectivos

²⁶ <https://www.inclusion.gob.es/web/migraciones/instrucciones>

ficheros en materia de inmigración, respetando siempre la normativa vigente en materia de tratamiento y protección de datos de carácter personal.

Por otra parte, ignorando los límites materiales del ámbito competencial normativo de la ley orgánica de delegación o transferencia del artículo 150.2 CE, cabe resaltar que la Disposición Adicional tercera de la Proposición de ley orgánica (inclusión de la población extranjera) establece ociosamente como contenido de la delegación un principio general de cooperación ya configurado por el Tribunal Constitucional y de naturaleza indisponible: la Administración General del Estado y la Administración de la Comunidad Autónoma cooperarán y colaborarán en el ejercicio de sus respectivas competencias para asegurar la plena inclusión e integración de la población extranjera en Cataluña.

Otra innecesaria previsión se realiza en el caso de las competencias locales: “La ejecución de las facultades delegadas se hará respetando las competencias de las Entidades Locales que integran la Comunidad Autónoma de Catalunya”.

A continuación, el texto deja de disimular su impronta nacionalista y, con referencia expresa a la política lingüística, indica que el conjunto de las facultades delegadas en la Comunidad Autónoma de Catalunya se ejercerá en los términos consignados en el Capítulo III del Título I de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya, que se dedica a los “derechos y deberes lingüísticos”, sin precisar cuáles serán los criterios correctores de posibles discriminaciones.

VI. CONTENIDOS DELEGADOS

Los contenidos propuestos para la delegación son los siguientes:

1. Estancia de larga duración para actividades académicas.- En virtud del artículo 2 de la Proposición, se delega en la Comunidad Autónoma la ejecución de la normativa del Estado en materia de iniciación, instrucción, resolución y notificación de la resolución de las solicitudes de autorización de estancia de larga duración, presentadas antes los órganos competentes, de aquellas personas extranjeras que vayan a permanecer para realizar una actividad académica en el territorio de dicha comunidad autónoma, así como las relativas a las solicitudes de “prórroga de las autorizaciones de estancia de larga duración y la resolución de los recursos administrativos que los interesados planteen frente a las resoluciones de los procedimientos de autorización y prórroga.

2. Residencia temporal.- Según el artículo 3, también se delega la ejecución de la normativa del Estado en materia de iniciación, instrucción, resolución y notificación de la resolución de las solicitudes, presentadas ante los órganos competentes, de las autorizaciones de residencia temporal de aquellas personas extranjeras que vayan a residir, o residir y trabajar, en el territorio de dicha comunidad autónoma, así como la resolución de las renovaciones y extinción de las citadas autorizaciones señaladas en el apartado 1 del artículo 3, y las relativas a la materia de iniciación, instrucción, resolución y notificación de la resolución de los recursos administrativos que los interesados planteen frente a las resoluciones de los de los procedimientos referidos.

3. Residencia de larga duración.- Conforme al artículo 4, se delega en la Comunidad Autónoma la ejecución de la normativa del Estado en materia de iniciación,

instrucción, resolución, y notificación de la resolución de las autorizaciones de residencia de larga duración presentadas por las personas extranjeras que residan o vayan a residir en el territorio de la Comunidad Autónoma, y las relativas a la resolución de las renovaciones y extinción de las citadas autorizaciones, así como a la resolución de los recursos administrativos que los interesados planteen respecto a las resoluciones de esos procedimientos.

4. Gestión Colectiva de Contrataciones en Origen.- Dispone el artículo 5 la delegación de una “previsión anual” que plantea la duda sobre la naturaleza de este acto ejecutivo y la posible incompatibilidad de las previsiones realizadas por otras Administraciones públicas (incluidas las Universidades): se delega en la Comunidad Autónoma “establecer” la previsión anual de las ocupaciones y, en su caso, de las cifras previstas de empleos que se puedan cubrir a través de la gestión colectiva de contrataciones en origen en un período determinado, en relación a las necesidades de Cataluña.

Asimismo, se delega una competencia normativa que requiere una posterior aclaración sobre la naturaleza reglamentaria de la norma y su ubicación y relaciones en el sistema de fuentes: se delega en la Comunidad Autónoma “determinar” (“la determinación”) “el contenido de la norma de gestión colectiva en relación a las contrataciones en origen requeridas por la propia Comunidad, estableciendo la correspondiente lista de ocupaciones prioritarias”. Adviértase que se relega el contenido de la norma, pero no la norma, lo que parece identificarse con una propuesta de contenido de una norma reglamentaria que deberá ser aprobada posteriormente.

Por otra parte, se delega en la Comunidad Autónoma una serie de actos que

forman parte del ámbito de cooperación leal entre los diversos niveles de gobierno: a) Solicitud de información.- “recabar las solicitudes formuladas por las organizaciones empresariales y organizaciones sindicales del ámbito de su territorio, respecto a las necesidades de puestos de trabajo a cubrir a través de la gestión colectiva de contrataciones en origen”; b) participación orgánica.- en lo relativo a las solicitudes realizadas por organizaciones empresariales del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, “estará presente una delegación de la comunidad autónoma en las comisiones de selección creadas en los respectivos acuerdos aplicables sobre regulación y ordenación de flujos migratorios y otros instrumentos de colaboración, firmados entre España y terceros países”; c) un deber de información.- el Gobierno de España informará a la Comunidad Autónoma de Catalunya de la negociación de aquellos instrumentos internacionales con terceros países que tengan incidencia en el ejercicio de las facultades delegadas en esta materia; y d) una remisión potestativa a la colaboración intergubernamental por la vía de los convenios.- “sin perjuicio” de que la Comunidad Autónoma, en el marco de sus competencias, pueda celebrar “acuerdos de colaboración en los términos establecidos en el Capítulo III del Título V de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio; así como en los términos de la normativa en materia de Acción y Servicio Exterior del Estado”.

VII. COMPETENCIA SOBRE EL RÉGIMEN SANCIONADOR

Ágiles procedimientos de coordinación intergubernamental Estado-Comunidad Autónoma exigiría la aplicación del artículo 6 de la Proposición de ley orgánica, que delega la ejecución de la normativa del

Estado en materia de incoación, instrucción, resolución, notificación y ejecución de los procedimientos sancionadores en materia de extranjería por actuaciones realizadas por personas físicas o jurídicas residentes en el ámbito de la comunidad autónoma. A tal fin, especifica que la delegación incluye la “ejecución de la normativa del Estado” respecto a los procedimientos sancionadores en materia de extranjería en los que pueda recaer una sanción de expulsión, pero limitados “a aquellos supuestos en los que la normativa del Estado no requiera la tramitación de expediente de expulsión”, que presumiblemente debe entenderse referido a las devoluciones (extranjeros que no hayan cumplido una orden de expulsión o el retorno de los extranjeros que entren en España por un puesto fronterizo no autorizado) o bien a actuaciones o resoluciones desestimatorias de acceso a territorio español.

Por otra parte -continúa el texto-, se dispone que, respecto al resto de los procedimientos sancionadores en materia de extranjería -en los que pueda recaer una sanción de expulsión-, se delega en la Comunidad Autónoma la ejecución de la normativa del Estado en materia de incoación, instrucción y propuesta de resolución de dichos procedimientos sancionadores por actuaciones realizadas “por personas físicas residentes en el ámbito de la comunidad autónoma”, entendiéndose que no asumiría aquellos casos de personas que carecieran de residencia en Cataluña y quedando siempre a salvo, en todos los supuestos, el principio procedimental de que la resolución seguiría siendo una competencia ejercitada por el Gobierno del Estado a través de su Administración periférica en Cataluña. A tal efecto, se indica que, para la resolución definitiva, se “valorarán los criterios orientativos que se establezcan en la Junta de Seguridad” regulada

en el artículo 164.4 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, especialmente cuando afecten a la Seguridad Nacional. Entendemos que se trataría de una simple propuesta enunciada con criterios orientativos y naturaleza jurídica de recomendación que, en ningún caso, sustituiría a los principios legales y elementos reglados recogidos en la normativa estatal.

Por otra parte, en este ámbito de las sanciones y expulsiones de extranjeros - sean propuestas o resoluciones-, cabe recordar que siempre se ha de cuidar la observancia de las garantías sobre derechos fundamentales, y también que, en la decisión gubernativa o jurisdiccional de expulsión, concurren competencias ejecutivas pero también funciones jurisdiccionales de control, resolución y recurso. Y que, en esta esfera revisable jurisdiccionalmente, no se trataría sólo de decisiones regladas en algunos contenidos sino decisiones sometidas a juicios de discrecionalidad técnica, y técnicas de cooperación y coordinación, siempre conforme a criterios de proporcionalidad, ponderación y razonabilidad que impiden una delegación ejecutiva “integral” como la establecida en la proposición de ley orgánica. En síntesis, se trata de un ámbito material que, en todo caso, exige la observancia de principios generales y reglas particulares reguladas en la LO 4/2000, y el preceptivo ejercicio de técnicas de cooperación judicial e intergubernamental. La exclusividad y la integridad competenciales resultan imposibles de delegar y de asumir.

En el ámbito de la cooperación, la norma finaliza con un apartado innecesario -por estar previsto en la legislación básica sobre procedimientos administrativos- y de relativo valor jurídico. que por lo demás olvida casi todos los instrumentos y procedimientos de cooperación y

resolución de conflictos entre las Administraciones públicas y de delegación entre el poder legislativo del Estado y el poder ejecutivo de una Comunidad Autónoma. Textualmente dice así: “si alguna de las dos administraciones apreciara que, en la implementación del régimen jurídico recogido en el presente artículo, pudiera afectarse a las competencias o al ejercicio de las facultades delegadas de la otra administración, se abstendrá de resolver, dando traslado del expediente a la Administración competente para ejercer dichas facultades”. Ni que decir tiene que, en caso de discrepancia, el inciso “se abstendrá” como deber impuesto al Estado queda en nada ante la potestad irrenunciable de las Cortes Generales para recuperar la concreta facultad delegada.

VIII. COMPETENCIA SOBRE GESTIÓN INTEGRAL DE LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS

Uno de los aspectos más polémicos de la delegación que se pretende aprobar en las Cortes Generales se refiere a los Centros de Internamiento de Extranjeros, donde el compromiso de los derechos fundamentales constitucionales y los derechos humanos ha presentado una casuística muy relevante en los últimos veinte años, como han puesto de manifiesto tanto los juzgados de control de CIEs como los defensores del Pueblo²⁷. Conforme al artículo 7 de la Proposición de ley

orgánica, también se delega en la Comunidad Autónoma la gestión integral de los Centros de Internamientos de Extranjeros, que “en todo caso” incluirá la dirección, coordinación, gestión e inspección de los centros. Asimismo, según el apartado 2 de este precepto, se delega en la Comunidad Autónoma la designación de los empleados públicos que deban desempeñar los puestos de trabajo de las unidades y servicios que integran los centros que impliquen funciones de dirección y seguridad previstas, así como la adopción de las actuaciones para la prestación de los servicios de asistencia sanitaria, social, jurídica, cultural y lingüística. En consecuencia, se delegan competencias del Ministerio del Interior e incluso la designación de los empleados públicos, sin ninguna prevención sobre las posibles competencias reglamentarias/ejecutivas básicas, presentes o futuras, que al Estado pueden corresponderle en esta materia en virtud del artículo 149.18ª CE. Asimismo, se delega en la Comunidad Autónoma la realización de los traslados de internos en el interior de su territorio.

Pues bien, el precepto supone una derogación de facto o suspensión *sine die* de la eficacia del Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros, y tal como está planteando, necesitaría un instrumento de coordinación, no contemplado en la Proposición

²⁷ Véanse en particular los capítulos F. Fernández Marugán, “La política de inmigración tras el cambio de ciclo. Especial consideración al internamiento y al asilo”, pp. 19-58; M. González Beilfuss, “El régimen jurídico de los centros de internamiento de extranjeros: evolución normativa y cuestiones pendientes”, pp. 59-104; J.L. Rodríguez Candela, Manuel Lancha Muñoz “Análisis crítico de la nueva regulación de los centros de internamiento de extranjeros”, pp. 105-154” y M.F.

Martínez Liboreiro, “Derechos de las personas internas en los centros de internamiento de extranjeros: especial referencia a las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual”, pp. 223-276, en M. Revenga Sánchez, J.J. Fernández Alles, *Los centros de internamiento de extranjeros: Régimen jurídico tras el Reglamento de 2014 y la STS de 10 de febrero de 2015*. Tirant lo Blanc. Valencia. 2016.

de ley orgánica, respecto a los demás centros de internamiento de extranjeros existentes a nivel estatal. El precepto finaliza disponiendo que, en relación al ejercicio de las facultades delegadas en el artículo 7, la Comunidad Autónoma “establecerá mecanismos de control e inspección policial y administrativo del funcionamiento de los Centros de Internamiento de Extranjeros”, en los términos establecidos en el Capítulo II del Título V del citado Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo.

IX. LA DELEGACIÓN DE LA COMPETENCIA DE SEGURIDAD EN AEROPUERTOS Y PUERTOS, Y DE LA COMPETENCIA EJECUTIVA SOBRE CONTROL DE FRONTERAS: EL ACCESO AL ESPACIO SCHENGEN DE CIUDADANOS DE TERCEROS PAÍSES

Posiblemente el contenido menos meditado de la Proposición de ley orgánica lo encontramos en materia de seguridad en aeropuertos y puertos, en la delegación de la competencia ejecutiva sobre control de fronteras, incluida la gestión autonómica del acceso al espacio Schengen de ciudadanos de terceros países.

En primer lugar, cabe advertir que, bajo el título de delegación de competencia de seguridad, se incluye directa o indirectamente, en todo o en parte, un conjunto de delegaciones que afectan a otras materias distintas a la extranjería como son las de asilo, competencias portuarias, aeroportuarias, marítimas, aéreas (con posible afectación del control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo), relaciones internacionales, régimen aduanero, sanidad exterior, o seguridad pública y seguridad nacional, todas ellas expresamente calificadas como exclusivas estatales en el artículo 149.1 CE y directamente vinculadas al ejercicio de la soberanía del Estado.

Así, según el artículo 8 de la Proposición de ley orgánica, se delega en la Comunidad Autónoma de Catalunya, a través de los Mossos D'Esquadra “como policía integral”, las facultades de garantizar la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, la garantía del mantenimiento del orden, la seguridad ciudadana, la prevención e investigación de actos delictivos y, en general, el ejercicio de todas las funciones comunes en los puertos y aeropuertos. Además, las citadas facultades “se extenderán a la totalidad de las zonas de servicio de aeropuertos y puertos, con inclusión tanto de sus zonas de tierra como de aire, como en las aguas interiores marítimas del puerto, delimitadas conforme a lo establecido en la normativa sectorial vigente, así como a los buques y aeronaves atracados, fondeados o estacionados en los mismo”. Esas también se extenderán a un contenido competencial de la seguridad nacional: la protección de las infraestructuras críticas existentes en los puertos y aeropuertos.

En síntesis, y si nos disculpan la comparación no jurídica, la Proposición de ley orgánica se presenta en este caso como un caballo de Troya del que descienden, bajo la excusa de acercar la gestión de extranjería a la Comunidad Autónoma (uno de los partidos firmantes ha declarado ante la prensa, desmintiendo lo que afirma la Exposición de Motivos, que se trata de la asunción de competencias propias de un Estado soberano como preparación de una futura Cataluña independiente) la ejecución de competencias que inciden directa o indirectamente en la esfera de competencias soberanas que no son objeto de delegación, y que no sólo exigirían instrumentos de coordinación del Estado sino también un más amplio sistema complejo multinivel (UE-Estado-Comunidad

Autónoma) de toma y ejecución de decisiones, del que al menos debe destacarse su carácter potencialmente conflictivo, innecesario, no idóneo a los fines que se pretenden y de menor eficacia al que existe.

En segundo lugar, según el artículo 9, se delega en la Comunidad Autónoma de Cataluña las facultades de control de frontera relativas a la ejecución de la normativa del Estado en materia de devolución de personas extranjeras en el territorio de su comunidad autónoma, y en los términos del artículo 6 de la proposición de ley orgánica. Se trata de una regulación contradictoria toda vez que la delegación considera “policía integral” a “los Mossos D’Esquadra, quienes “actuarán en los puestos habilitados para el acceso de personas extranjeras en puertos y aeropuertos”, pero al mismo tiempo dispone que esa delegación se produce “en colaboración con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de acuerdo a los criterios que se establezcan en la Junta de Seguridad regulada en el artículo 164.4 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio presidida por la Presidencia de la Generalitat de Catalunya”.

Asimismo, se delega en la Comunidad Autónoma “la emisión del informe previo favorable para la habilitación de puestos habilitados para el acceso de personas extranjeras en puertos o aeropuertos”. Y, cuando de conformidad con los artículos 25 y siguientes del Código Schengen, se reestablecieran los controles internos de fronteras y éstos afectaren a Cataluña, “la materialización y operatividad de los mismos” se desarrollaría conforme a los “criterios establecidos en la Junta de Seguridad regulada en el artículo 164.4 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio presidida por la Presidencia de la Generalitat de Catalunya”.

Respecto a la improbable aplicación de los dos contenidos citados (artículos 8 y 9), la Proposición de ley orgánica indica que se “acordará en el seno de la Junta de Seguridad de Catalunya el calendario para la plena efectividad de dicha delegación, en un plazo máximo de seis meses de la entrada en vigor de esta ley orgánica”. No obstante, se admite una flexibilización los citados plazos de seis meses toda vez que en “el marco de la Comisión Bilateral prevista en el artículo 183 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, ambas Administraciones podrán acordar la flexibilización del marco temporal contenido en los apartados 1 y 3” del artículo 13.

En un primer análisis preliminar de esta regulación, puede advertirse que la asunción autonómica de competencias relativas a la devolución o no acceso al territorio español, unida a las relativas a las sanciones y expulsiones, con cambios incluso en la presidencia del órgano de coordinación y cooperación en algunos ámbitos de decisión, apuntan a la creación *de facto* de un espacio soberano de carácter potencialmente descoordinado y desconectado no sólo del espacio jurídico español sino también del europeo, en patente contradicción con el espacio de libertad y seguridad establecido en los tratados de la Unión Europea. Como ha sido expuestos desde sectores diversos y plurales, la mera posibilidad de diseñar una política de extranjería diferente, basada en una visión instrumental y utilitarista de las migraciones, anclada en un modelo de sociedad cerrada, o afectada por criterios lingüístico-culturales excluyentes y discriminatorios, condicionaría los flujos migratorios y las decisiones de las personas migrantes sobre lugares de tránsito y destino, con incidencia en los destinos finales de las migraciones. Por su incidencia directa e indirecta sobre la seguridad nacional o los derechos

fundamentales (igualdad y no discriminación, dignidad, libertad, seguridad...), esta hipotética situación creada una ley orgánica de delegación sería calificable de fraude constitucional porque fragmentaría directamente el espacio jurídico europeo y el espacio jurídico estatal; y, al mismo tiempo, perjudicaría los intereses de las demás Comunidades Autónomas, al trastocar su realidad competencial (servicios sociales, sanitarios, laborales...), y en general, descompondría el sistema de financiación estatal y autonómico en materia de seguridad, servicios sociales, relaciones laborales, salud, asistencia jurídica, educación o acogida de extranjeros mayores y menores de edad.

Ha afirmado la jurisprudencia constitucional respecto a la delegación articulada mediante “una ley orgánica de las previstas en el artículo 150.2 CE en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas que discurran por más de una comunidad autónoma” (SSTC 116/2017) -doctrina aplicable asimismo, y con más sólidas razones constitucionales a la materia de extranjería al comprometer derechos fundamentales (libertad de circulación, derecho a no sufrir discriminación, derecho a la documentación...)-, el principio de unidad de cuenca “plasmada de modo inequívoco, entre otras, en las SSTC 30/2011 y 32/2011, actúa como límite para el margen de configuración del que dispone no ya el legislador autonómico, sino el propio legislador estatal”.

Pues bien, si en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos los artículos 149.1.22 y 45.2 CE “se erigen en impedimento constitucional de una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias”, lo que llevó “al Tribunal a concluir en la imposibilidad de que una Comunidad Autónoma pueda asumir por cualquier vía, incluida la de transferencia o delegación mediante una ley orgánica de las previstas

en el artículo 150.2 CE, competencias de desarrollo legislativo o ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma (STC 32/2011, de 17 de marzo, FJ 9)”, por su parte, en materia de extranjería o frontera, tanto el artículo 149.1. 2ª CE como la LO 4/2000, de 11 de enero, también se erige en impedimento constitucional para aprobar la fragmentación de unas materias que afectaría a la soberanía, al ejercicio de los derechos fundamentales en condiciones de igualdad y a la gestión unitaria de la frontera española, con imposibilidad de que una Comunidad Autónoma pueda asumirlas “por cualquier vía, incluida la de transferencia o delegación mediante una ley orgánica de las previstas en el artículo 150.2 CE”, por tratarse de competencias de ejecución que limitarían directamente el ejercicio de la soberanía del Estado, afectarían también a las competencias y la financiación de otras Comunidades Autónomas, e ignoraría el sistema de coordinación estatal establecido en el bloque de la constitucionalidad, que quedaría suplantado por otro distinto menos eficaz y más complejo. Junto al artículo 149 CE, también quedaría incumplido un precepto cuyo contenido no sólo pertenece el bloque de la constitucionalidad sino que también actúa como parámetro de enjuiciamiento de la delegación: el artículo 2 bis de la LO 4/2000, que versa sobre la “política inmigratoria” en singular, no en plural, porque es única y como materia única corresponde al Gobierno del Estado:

1. Corresponde al Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.2.^a de la Constitución, la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las

Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales.

1. Corresponde al Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.2.^a de la Constitución, la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales.

Por último, como se ha apuntado parcialmente, la Proposición de ley orgánica incumple los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad entre los medios y los fines en presencia que se reclaman a toda iniciativa legislativa como requisitos de calidad en la técnica legislativa. En este sentido, en ningún caso se aportan evidencias o elementos comparativos con otros Estados, ni tampoco queda demostrado en la argumentación de la exposición de motivos, que los objetivos que formalmente justifican la Proposición de ley (mejor protección de los derechos, acercamiento de la gestión, mayor coordinación, cohesión de la sociedad de acogida...) cumplan con los citados criterios de necesidad o idoneidad. Más bien, se intuyen potenciales conflictos derivados de la descoordinación, la menor eficacia, la competencia negativa entre Comunidades Autónomas, los agravios comparativos entre territorios en materia financiera o las posibles discriminaciones de los extranjeros por razón de la lengua.

X. REFORMA DEL MARCO ESTADUTARIO DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Otro contenido problemático en términos constitucionales se aprecia en el apartado que habilita a la Comisión Bilateral prevista en el artículo 183 de la Ley

Orgánica 6/2006, de 19 de julio, “para la actualización y adaptación de las facultades delegadas, sin que pueda alterar el alcance de la delegación recogida en esta Ley Orgánica en favor de la Comunidad Autónoma de Catalunya”. Conforme a los postulados de la teoría constitucional comúnmente aceptada, se entiende que la actualización de una delegación aprobada por ley orgánica sólo puede corresponder a las Cortes Generales a través de la aprobación de otra ley orgánica del artículo 150.2 CE, sin que quepan regulaciones que, al no precisar la diferencia entre actualizar, adaptar, alterar y alcance, sólo propician interesados casos de conflictividad.

Por otro lado, sobre la previsión de que “dicha Comisión Bilateral también garantizará la participación de la Comunidad Autónoma de Catalunya en aquellas materias que puedan relacionarse con dicha delegación, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 138.3 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio”, la Proposición de ley orgánica no especifica a qué tipo de garantías reglamentarias o administrativas se refiere ni al ejercicio de qué tipo de potestades puede afectar. Podemos interpretar que se trata de un mandato para extender el derecho de participación de la Comisión Bilateral sobre el objeto de la delegación, pero sin más funciones. No olvidemos que ya el artículo 138.3 del Estatuto de Autonomía prevé que “corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V”.

Ya en el ámbito policial, y bajo la rúbrica de coordinación y cooperación policial, lo que en España regula el bloque de la constitucionalidad como una

competencia exclusiva del Estado -aunque de facto funciones de forma compartida entre la Unión Europea y el Estado en el contexto del gobierno multinivel y de la protección multinivel de los derechos-, el artículo 11 de la Proposición de ley orgánica lo convierte parcialmente en una competencia delegada en la Comunidad Autónoma a través de una sustitución de los órganos centrales y periféricos del Estado y de los órganos estatutarios de colaboración Estado-Comunidad Autónomas por un órgano presidido por la Comunidad Autónoma.

Adviértase que, en este caso, la delegación no se limita a las concretas facultades estatales de ejecución sobre materias exclusivas sino, al menos parcialmente, a un título competencial de coordinación que ya regula la Constitución y el Estatuto de Autonomía, título configurado por la jurisprudencia constitucional.

En este ámbito de la seguridad, nunca podría calificarse jurídicamente como delegación en sentido estricto un precepto, como el incluido en la Proposición de ley orgánica, en virtud del cual se dispone que, bajo la Presidencia del Presidente o Presidenta de la Generalitat, la Junta de Seguridad de Catalunya regulada en el artículo 164.4 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, “será el órgano bilateral de coordinación y cooperación de las facultades en materia de inmigración, que ejerzan las fuerzas y cuerpos de seguridad de ambas administraciones”. Pero coordinación, cooperación y ejecución no son categorías intercambiables. En la medida en que, según la jurisprudencia constitucional, una ley orgánica del artículo 150.2 CE no puede reformar un Estatuto de Autonomía -donde se regulan estas técnicas intergubernamentales- ni sus contenidos son intercambiables, el artículo 11 presentaría un vicio evidente de

inconstitucionalidad. Más bien nos encontramos ante una reforma del marco estatutario de relaciones intergubernamentales en materia de extranjería e inmigración, con cambio en la titularidad de la presidencia del órgano de coordinación, que siempre debería ser atribuido a un representante del Gobierno del Estado y cuya reforma requeriría iniciar el procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía.

Como etapa previa a la parcial reforma estatutaria de los órganos intergubernamentales a través de la vía del artículo 150.2, la Proposición de ley orgánica establece que la coordinación se atribuye a la Comisión Mixta de Transferencias. En tal sentido, dispone el artículo 13 que el ejercicio de las facultades delegadas requiere del traspaso de medios personales, patrimoniales y presupuestarios, que serán asumidos por la Comunidad Autónoma en el momento que tenga efectividad dicho traspaso, en un plazo máximo de seis meses de la entrada en vigor de la ley orgánica de delegación. De esta manera, en el marco de la Comisión Mixta de Transferencias se acordarán los medios personales, presupuestarios y patrimoniales que han de ponerse a disposición de la Comunidad Autónoma de Catalunya para el ejercicio de las facultades delegadas, aprobándose dicho traspaso de servicios por Real Decreto.

Por último, sobre el procedimiento de resolución de conflictos, según el artículo 12 de la Proposición de ley orgánica, en el caso de que existiera una discrepancia en la aplicación de lo contenido en la ley orgánica de delegación del artículo 150.2 CE, a instancia de cualquiera de las dos administraciones se reunirá la Comisión Bilateral prevista en el artículo 183 de la LO 6/2006, de 19 de julio. Y si en el plazo de dos meses desde que se reuniera la

Comisión Bilateral no se alcanzara un acuerdo, ambas administraciones se reservan los mecanismos de control constitucionales, estatutarios y legales previstos para la resolución de dichas discrepancias, atendiendo el Gobierno de España en todo caso a lo establecido en el artículo 153.b) CE.

XI. CONCLUSIONES

Pendiente de la tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados y en el Senado, la Proposición de Ley Orgánica de delegación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de competencias estatales en materia de inmigración debe ajustar a la Constitución y a la jurisprudencia constitucional sus contenidos más problemáticos, en muchos casos insalvables incluso aplicando el principio de interpretación conforme. Debe recordarse que el bloque de la constitucionalidad, en este caso, queda integrado por la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, la LO 4/2000, de 11 de enero, así como por todas las leyes sectoriales con materias afectadas por la Proposición de ley orgánica: directamente, extranjería, inmigración, frontera y asilo, y directa o indirectamente competencias portuarias, aeroportuarias, marítimas, aéreas, relaciones internacionales, régimen aduanero, sanidad exterior, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo o seguridad pública, todas ellas expresamente calificadas como exclusivas estatales en el artículo 149.1 CE.

Conforme a los tres criterios que, expresa o implícitamente, ha identificado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el bloque de la constitucionalidad para enjuiciar si una materia exclusiva puede ser objeto de delegación a una Comunidad Autónoma y, en particular, para configurar la

susceptibilidad de la delegación de las facultades de titularidad estatal relativas a esa materia a través de la ley orgánica del artículo 150.2 CE, la Proposición de ley orgánica debe tener en consideración los siguientes tres criterios que, aplicados a su contenido, permiten valorar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de sus contenidos.

En primer lugar, el criterio de delimitación funcional (unitario o divisible) o del ejercicio de la competencia nos lleva a calificar la gestión de la política migratoria y de extranjería como no susceptible o no de fragmentación, resultandos indivisibles (y, además ya integrados parcialmente en la Unión Europea) y, por consiguiente, indelegables tanto el espacio migratorio y de extranjería de España como la frontera. La política migratoria y de extranjería no asumida en el Estatuto de Autonomía resulta indelegable porque los procesos migratorios son de carácter supracomunitario e internacional, no siendo susceptibles de dividirse en compartimentos estancos ni de producirse exclusivamente dentro del territorio de la Comunidad Autónoma. En el caso de la frontera del Estado, no resulta fragmentable porque, al delimitar territorialmente el conjunto del Estado, no es susceptible de restringir su función a una sola Comunidad Autónoma, por lo cual debe definirse como una materia única, supracomunitaria y no fragmentable en varias fronteras.

Igualmente, y en segundo lugar, el criterio de delimitación territorial o del ámbito espacial de los procesos migratorios y de extranjería, así como del control de la frontera, nos permite concluir que unas materias tan esencialmente supracomunitarias e internacionales como las reguladas por la Proposición de ley orgánica resultan, por definición, indelegables.

Y, en tercer lugar, del análisis del criterio de delimitación objetiva o de vinculación de la materia, ya sea a la soberanía del Estado o ya a la autonomía de la Comunidad Autónoma, se deriva la conexión esencial de la materia de extranjería, del control de la frontera o la protección de los derechos fundamentales a la soberanía del Estado, alcanzando también por este motivo la calificación de indelegables las facultades estatales que, tal como están regulados en los preceptos de la Proposición de ley orgánica, se presentan tan vinculadas a la soberanía del Estado.

XII. BIBLIOGRAFÍA

Aja, E., Torno Más, J., “La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la CE”, *Documentación Administrativa*, 232-233 (octubre 1992-marzo 1993), pp. 185-196.

Bilbao Ubillos, J.M., “Organic laws of transfer or delegation (Article 150.2 SC): an open door to the modification of the constitutional distribution of competences”, A. López Basaguren, L. Escajedo San Epifanio, *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. Springer. Alemania. Volumen I. 2013, pp. 599-618.

Fernández Alles, J.J., “El Pacto sobre Migración y Asilo: un asunto constitucional para la Unión Europea”, *La Ley Unión Europea*, 125, 2014, pp. 1-25.

Fernández Alles, J.J. (coord.), M.E. Fernández Alles, S. Ayala García, Á. Sánchez González de Quevedo, *Manual de Derecho Español de Extranjería y Cooperación al Desarrollo*. Grupo SEJ-708 “Cátedra Bologna-Baelo Claudia de Estudios Histórico-Jurídicos”. Cádiz, 2024.

García de Enterría Martínez-Carande, E., “Las Leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de la ampliación del ámbito competencial autonómico”, *Revista de Administración Pública*, 116, 1988, pp. 7-29.

Gómez Lugo, Y., “Las leyes del art. 150.2 de la Constitución”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 22, 1998, pp. 57-74.

Muñoz Machado, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Vol. I. Iustel. Madrid, 2007.

Revenga Sánchez, M., *Problemas constitucionales de la inmigración. Una visión desde Italia y España* (II Jornadas Ítalo-españolas de Justicia Constitucional). Tirant lo Blanch-Giuffrè, Valencia, 2004.

Revenga Sánchez, M., Fernández Alles, J.J. Los centros de internamiento de extranjeros: Régimen jurídico tras el Reglamento de 2014 y la STS de 10 de febrero de 2015. Tirant lo Blanc. Valencia. 2016.

Viguri Cordero, J.A., El nuevo pacto sobre migración y asilo: un balance de la gestión de las fronteras de Italia y España”, *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, 3, 2023, pp. 55-96.