EL REAJUSTE DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Ignacio García Vitoria
Universidad Complutense de Madrid

Sumario 1. Introducción. 2. El origen de las funciones autonómicas sobre inmigración. *2.1. De la asistencia social a la política de integración. 2.2. La temprana advertencia sobre los déficits. 2.3. La aportación doctrinal. 2.4. La concurrencia competencial. 2.5. La limitación de la intervención del Estado en las políticas autonómicas de integración. 2.6. El deber de colaboración. 2.7. El balance negativo respecto de la participación autonómica en la política migratoria del Estado. 2.8. La ampliación de la intervención autonómica a través de las competencias sobre ejecución laboral. 2.9. Las primeras propuestas de atribución extraestatutaria de competencias*. 3. La reforma estatutaria. *3.1. La parvedad de la regulación constitucional. 3.2. Las novedades (relativas) de las reformas estatutarias. 3.3. El desarrollo legislativo de la reforma estatutaria*. 4. La definición jurisprudencial del marco competencial. *4.1. La Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña. 4.2. Los efectos de la Sentencia. 4.3. Las subvenciones estatales a favor de la integración y las funciones ejecutivas del Servicio Público de Empleo Estatal. 4.4. El aprendizaje de las lenguas oficiales en la integración. 4.5. El acceso a la asistencia sanitaria de los extranjeros en situación irregular en tiempos de restricciones presupuestarias. 4.6. La soberanía como criterio de delimitación de la competencia exclusiva del Estado.* 5. La inmigración en el centro de la arena política: los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto a la acogida de menores no acompañados. *5.1. El bloqueo de la cooperación voluntaria. 5.2. El protocolo del Gobierno de Canarias de recepción de menores extranjeros migrantes no acompañados. 5.3. Las medidas cautelares adoptadas por el Tribunal Supremo en relación con los menores que solicitan asilo. 5.4. El mecanismo de redistribución de menores de edad extranjeras no acompañados.* 6. La delegación de competencias a Cataluña. *6.1. La ausencia de una estrategia migratoria compartida. 6.2. Un modelo asimétrico en el que se descentraliza parcialmente la función de dirección política. 6.3. El control de fronteras como límite material. 6.4. El control por el Estado. 6.5. La actualización de las facultades delegadas.* 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

1. Introducción

Dos novedades sitúan la dimensión territorial en el centro del debate sobre la política migratoria. Son el sistema obligatorio de redistribución de menores no acompañados que introduce el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias; y la proposición de ley orgánica de delegación de competencias de ejecución en materia migratoria a Cataluña. El decreto-ley ha sido convalidado por el Congreso de los Diputados, pero los traslados aún no se han producido y hay resistencia de una parte de las CCAA. Mientras, es incierto el desenlace de la proposición de ley orgánica, que se publicó el 14 de marzo de 2025 en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Su tramitación parlamentaria aún está en la fase inicial de la toma en consideración.

Fuera de ese foco, se han producido dos traspasos al País Vasco. Primero, el traspaso de la atención sanitaria y social de las personas que tienen reconocida la protección internacional, por lo que están en lo que se denomina como la fase de autonomía. Se aprueba mediante el Real Decreto 367/2024, de 9 de abril. Posteriormente, ha recibido el traspaso que le permitirá tramitar las autorizaciones de trabajo para personas extranjeras, siguiendo el camino abierto por Cataluña en 2009. El traspaso de funciones y servicios dispuesto en el Real Decreto 511/2025, de 17 de junio, permite al País Vasco asumir la instrucción y resolución en primera instancia de los procedimientos relacionados con autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena para extranjeros cuya actividad laboral se desarrolle en su territorio, así como las modificaciones y renovaciones.

El reparto competencial y las relaciones intergubernamentales están estrechamente relacionados con la participación de las CCAA en la estrategia migratoria. Ha entrado en vigor el 20 de mayo de 2025 un nuevo reglamento de extranjería (Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social). Mientras, se está tramitando una iniciativa legislativa popular para la regularización extraordinaria de migrantes. No parece que las CCAA hayan tenido una posición relevante en la discusión de estas disposiciones, a pesar del impacto de ambas sobre los servicios públicos autonómicos. En el horizonte se atisba la transposición del Pacto Europeo de Migración y Asilo.

Nos proponemos reconstruir el camino recorrido para comprender mejor estas novedades y las dudas que se plantean sobre su constitucionalidad.

2. El origen de las funciones autonómicas sobre inmigración

2.1. De la asistencia social a la política de integración

Las políticas autonómicas en materia de inmigración surgen en la década de 1990. Eliseo Aja encontraba en la orientación general de la Ley Orgánica de 1985 uno de los factores que explican que no se planteara antes la participación de las Comuni-

dades Autónomas en el ámbito de la inmigración[1]. El enfoque de la ley "potenciaba la actuación policial y postergaba todos los aspectos sociales del fenómeno inmigratorio"[2]. Explica que la ley optaba por "una inmigración reducida y temporal, dificultando extraordinariamente las vías de acceso y rechazando la idea de núcleos estables de extranjeros, sin plantearse siquiera una estrategia de integración (como refleja la inexistencia, por ejemplo, de la reagrupación familiar)"[3]. Estos obstáculos, añadía Eliseo Aja, "han creado bolsas importantes de inmigrantes en situación irregular". El fenómeno de la inmigración irregular acabaría generando nuevas necesidades para las CCAA.

Las primeras intervenciones autonómicas consistieron en medidas adoptadas en el área de la asistencia social, que es una de las competencias que todas las CCAA podían asumir en virtud del art. 148.1.20.ª de la CE. Las Comunidades que habían recibido el traspaso de la educación o la sanidad tuvieron una mayor capacidad de actuación. Allí donde la legislación estatal admitía desarrollos divergentes, las CCAA podían extender u obstaculizar el acceso a la atención sanitaria o a la educación a los extranjeros en situación irregular[4].

No se trata únicamente de que los migrantes se conviertan en destinatarios de las prestaciones y servicios sociales generales, lo que no supondría una alteración del ejercicio competencial, sino que algunas CCAA comenzaron a desarrollar políticas dirigidas específicamente de integración, como son las actuaciones emprendidas para facilitar el acceso de los inmigrantes a la vivienda[5]. También una parte de las CCAA comenzaron a conectar las medidas concretas en un enfoque global a través de la aprobación de planes. Se cita como pionero el "Plan Interdepartamental de Inmigración" aprobado en 1993 por la Generalidad de Cataluña. De esta forma, lo que podría ser una suma de intervenciones sectoriales se acaba convirtiendo en una política de integración, que es fruto de un ejercicio competencial asimétrico.

Otro factor de asimetría es la cuestión del control de la regularidad de la estancia en las comunidades donde existe una policía autonómica con competencias generales en el territorio (el País Vasco, Cataluña y Navarra). Las sanciones, y particularmente

1. Eliseo AJA FERNÁNDEZ, "Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración", en *Informe Comunidades Autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, p. 724.

2. Ídem.

3. Ibídem, p. 727.

4. Joaquim GIOL AYMERICH y Eva PICH FRUTOS, "Inmigración: los déficits del Estado de las Autonomías", en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994*, vol. 2, *Fundación Carles Pi i Sunyer*, Barcelona, 1995, p. 883, donde mencionan la aprobación de la Ley 15/1990 de 9 de julio, de ordenación sanitaria. También conocida, según los autores, como Ley de universalización de la sanidad, por facilitar el acceso a la atención sanitaria del colectivo el de los que tienen permiso de residencia que no autoriza a trabajar. Además, mencionaba que la Generalitat de Cataluña había extendido de hecho la enseñanza primaria obligatoria a todos los menores, independientemente de su estatus legal o del de sus padres (p. 885).

5. Ibídem, p. 884. Pone como ejemplo que el gobierno de la Generalitat adoptó en fecha 24 de noviembre de 1994 un Acuerdo por el que se aprobaba un Programa de mediación en el alquiler de viviendas privadas para extranjeros, con la clara intención de aliviar algunos de los problemas de acceso de los colectivos inmigrantes a la vivienda, tanto pública como privada. Por otro lado, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha dictó la Orden de 23 de diciembre de 1994 en la que, entre otras, se aprobaban subvenciones dirigidas a la población inmigrante con el objetivo de apoyarles en los gastos para conseguir un alojamiento digno.

la expulsión, dependen de la Administración del Estado, pero las policías autonómicas participan en la vigilancia. Citaba Eliseo Aja "la conexión de las policías autonómicas a los bancos de datos del SIS" y el "tratamiento específico en el ámbito de la Junta de Seguridad" como ejemplos de que los primeros pasos en ese sentido ya se habían dado[6]. Valoraba que estas funciones de las policías autonómicas "adolecen de poca formalización y necesitan probablemente un impulso adicional".

Estos nuevos ejercicios competenciales no suscitaron dudas de constitucionalidad, a pesar del contraste con la rotunda calificación de la extranjería y la inmigración como competencias exclusivas del Estado en el art. 149.1.2° de la Constitución. Y también en los Estatutos de Autonomía, como sucedía en el art. 11.2 del Estatuto de Cataluña, que al atribuir a la Generalidad la ejecución de la legislación del Estado en la materia laboral, reserva expresamente al Estado todas las competencias sobre las "migraciones interiores y exteriores". La misma exclusión establece el art. 13.4 del Estatuto respecto de las competencias en materia de seguridad[7]. La atribución al Estado de todas las cuestiones relacionadas con la inmigración se fundaba, en opinión de Eliseo Aja, "por su proximidad a la idea de soberanía nacional y a las relaciones internacionales"[8].

Para Giol y Pich, el reconocimiento por la vía de hecho de funciones autonómicas es calificado como una "matización del carácter exclusivo de la competencia que la Constitución reconoce al Estado en materia de inmigración"[9]. De acuerdo con Eliseo Aja, la exclusión de la intervención de las CCAA del ámbito de la inmigración es una aproximación "errónea, o al menos incompleta"[10]. Se señala que las funciones de las CCAA están "referidas a la integración de los extranjeros y alejadas del control de flujos, que se ha reservado exclusivamente al Estado"[11]. En consecuencia, se describe el modelo a partir de un desdoblamiento entre las políticas de integración y de control migratorio.

2.2. La temprana advertencia sobre los déficits

El título del estudio de Giol y Pich, que es precursor de la doctrina posterior, alude a los "déficits del Estado de las Autonomías". Se apuntan tres carencias fundamentalmente: la ausencia de una política global con la participación de las CCAA y los municipios, la dificultad para reconocer qué responsabilidades incumben a cada una de las administraciones y la toma de decisiones en cada administración con desconocimiento de las repercusiones que soportan otros entes de gobierno[12].

La distinción entre inmigración e integración, si implica la exclusión de las CCAA de la política migratoria, conlleva el peligro de que las CCAA inicien políticas de integración de sentido inverso a la estatal, que obstaculicen la ejecución de las medi-

6. Eliseo AJA, "Las funciones de las Comunidades Autónomas…", ob. cit., pp. 739-740.
7. En el mismo sentido, el art. 17.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.
8. Eliseo AJA, "Las funciones de las Comunidades Autónomas…", ob. cit., p. 723.
9. Joaquim GIOL y Eva PICH, ob. cit, p. 876.
10. Eliseo AJA, "Las funciones de las Comunidades Autónomas…", ob. cit., p. 723.
11. Joaquim GIOL y Eva PICH, ob.cit, p. 880.
12. Ibídem, pp. 887-888.

das adoptadas por el Estado. Y viceversa, que la estrategia estatal minore la eficacia de las medidas de integración establecidas por las CCAA[13]. La falta de coordinación está también presente en los planes de inmigración. Giol y Pich criticaron que el Plan Interdepartamental de Inmigración de la Generalidad de Cataluña, antes mencionado, "se aprobó al margen del Estado, con el que no se intentó coordinación alguna"[14]. Y añadía que esta descoordinación "se ha reproducido parcialmente mediante la aprobación del Plan estatal de Integración Social de los Inmigrantes en fecha 2 de diciembre de 1994"[15].

Además, Giol y Pich anticiparon algunos potenciales conflictos competenciales en relación con la configuración del acceso de los extranjeros "indocumentados" a los servicios sociales, tomando como referencia fundamentalmente la experiencia norteamericana, a la que se dedica una parte central del texto[16]. El trabajo plantea, sin ofrecer un criterio claro, la concurrencia de las competencias autonómicas con la intervención estatal a través del art. 149.1.2ª de la Constitución y de otros títulos sectoriales, como el que ostenta el Estado sobre "las bases y coordinación general de la sanidad" en el art. 149.1.16ª.

La nueva realidad jurídica no consiste únicamente en el ejercicio de potestades. Hay una conjunción entre las competencias autonómicas sectoriales con incidencia sobre la inmigración con el surgimiento de "un incuestionable interés de ámbito autonómico"[17]. Se explica que "la política adoptada desde el gobierno central en materia de contingentes de entrada de inmigrantes, o de renovación de permisos de trabajo y residencia, o de reagrupación familiar, inciden en competencias de algunas autonomías y ayuntamientos"[18]. La intención es reclamar "la participación de las CC.AA. en la configuración y ejecución de la política estatal sobre la inmigración, para evitar que los diversos intereses públicos en juego generen políticas de signo diverso, e incluso a veces contrapuesto, en las diferentes instancias administrativas"[19]. Se propone impulsar el "Foro para la integración social de los inmigrantes", creado en el Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, en cuya composición se incluía a tres vocales, "en representación de las CCAA", propuestos conforme a los criterios de representación por ellas acordados. Giol y Pich reivindicaron que el interés autonómico era heterogéneo entre las CCAA, como consecuencia de que la población extranjera aparecía especialmente concentrada en algunos territorios[20].

En esta línea trata de avanzar la reforma del Estatuto de Canarias en 1996 (LO 4/1996, de 30 de diciembre). Su art. 37.1 introduce una primera referencia a la inmigración en los estatutos de autonomía al señalar que "La Comunidad Autónoma de Canarias podrá elevar al Gobierno las propuestas que estime pertinentes sobre la

13. Ibídem, p. 881.
14. Ibídem, p. 887.
15. Ídem.
16. Ibídem, pp. 877-880.
17. Ibídem, p. 876.
18. Ibídem, p. 887.
19. Ibídem, p. 876.
20. Ídem.

residencia y trabajo de extranjeros en Canarias". De esta reforma estatutaria dice Eliseo Aja: "La norma establece una forma de colaboración autonómica consistente en la posibilidad de propuesta de la Comunidad Autónoma al Gobierno central, inspirada seguramente en el art. 87.2 de la Constitución, primer inciso («Las Asambleas de las CCAA podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley...»), pero con una amplitud mucho mayor, porque no se exige que se trate de una iniciativa legislativa sino que podría consistir en la elaboración de normas reglamentarias o en la celebración de Convenios internacionales"[21]. Considera que esta formalización estatutaria "requiere que exista respuesta del Gobierno, atendiendo o no la propuesta de la CA". Y concluye considerando que cualquier otra comunidad autónoma "podría adoptar una iniciativa semejante", aunque posiblemente en ese caso la respuesta del Estado no sería preceptiva.

2.3. La aportación doctrinal

Los principales estudios doctrinales sobre las funciones de las CCAA en materia de inmigración se publican en el periodo que se abre con la sustitución de la LO 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros, por la LO 4/2000, de 11 de enero, que añade al título una mención a la integración social. La orientación general de la nueva ley era resumida por Eliseo Aja en los siguientes términos: "asume la presencia estable de núcleos de inmigrantes en España, acepta un incremento moderado para los próximos años, intenta reducir al máximo la irregularidad, y configura instrumentos para que los extranjeros que se establezcan definitivamente en el país puedan integrarse adecuadamente"[22]. La configuración legal de la reagrupación familiar y de la regularización temporal por arraigo reflejan ese cambio de estrategia. Pablo Santolaya describe el cambio de orientación legal como un "paulatino abandono de la extranjería como forma de abordar los fenómenos migratorios y el lento acercamiento hacia un modelo, aún inalcanzado, de ley de inmigración, que, por supuesto, debe regular quién tiene derecho a entrar y permanecer en España y quién debe ser expulsado, pero también las condiciones de convivencia entre nosotros de un número creciente de inmigrantes estables"[23].

Los estudios de este periodo están inspirados por un enfoque metodológico común, que se explicita en la presentación del libro "Las Comunidades Autónomas y la inmigración", donde Eliseo Aja destacaba la necesidad de "estudios realistas" en este campo[24]. El contexto que se toma como referencia se caracteriza por la progresiva entrada y asentamiento de inmigrantes en nuestro país, con importantes diferencias en los porcentajes de población inmigrante por provincias.

---

21. Eliseo AJA, "Las funciones de las Comunidades Autónomas…", ob. cit., p. 738.
22. Eliseo AJA, "Las funciones de las Comunidades Autónomas…", ob. cit., p. 725
23. Pablo SANTOLAYA MACHETTI, "Los inmigrantes en situación irregular: derechos, expulsión y regularización (1990-2004)", en Eliseo AJA FERNÁNDEZ y Joaquín ARANGO (eds.) *Veinte años de inmigración en España: perspectivas jurídicas y sociológica (1985-2004)*, Fundación CIDOB, 2006, p. 129.
24. Eliseo AJA, José Antonio MONTILLA y Eduard ROIG (coords.), *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Institut de Dret Públic, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 18.

2.4. La concurrencia competencial

La doctrina afronta, por una parte, la tarea de interpretar el art. 149.1.2ª de la Constitución, en un sentido que se aparta respecto de la literalidad del texto, que establece la competencia exclusiva del Estado sobre la inmigración y la extranjería, con el objetivo de permitir la intervención de las CCAA. Debe tenerse en cuenta que las CCAA continuaron extendiendo y profundizando sus funciones en materia de integración. Mencionamos en el apartado anterior que no se produce una mera ampliación de los destinatarios de los servicios sociales, sino que surge paulatinamente una política de integración con perfiles propios, que supone una expansión del alcance de los títulos competenciales de las CCAA. Por este motivo, el argumento de que la competencia autonómica sobre servicios sociales "no puede resultar alterada por el origen de los destinatarios de las prestaciones públicas que derivan del ejercicio competencial", que apunta Montilla[25], sirve posiblemente para dar cobertura solo a una parte de las actuaciones autonómicas.

El argumento principal que se aportó para sustentar la evolución del título competencial fue la distinción entre la inmigración como fenómeno y como materia competencial. Montilla explica que no toda actuación pública relacionada con la inmigración entra dentro de los márgenes de la inmigración como materia competencial[26]. La reserva de competencia estatal tiene un alcance más limitado, no se identifica con la inmigración como fenómeno. Se traslada por analogía la jurisprudencia sobre las relaciones internacionales (149.1.3ª).

La justificación profunda de esta evolución interpretativa es de corte realista. Prevaleció la necesidad de adaptar el sistema jurídico a las transformaciones sociales y políticas que se producían como consecuencia de la dinámica migratoria. El origen último estaría en el rápido crecimiento de la población migrante. No se trata únicamente de un incremento en el número de extranjeros presentes en el país, sino que el significado de la transformación consiste en "la conversión de la inmigración en un fenómeno estructural, y de los inmigrantes temporales en inmigrantes estables"[27]. La creciente relevancia de situaciones de residencia prolongada, legal o no, hace que surjan "demandas y cuestiones que en los primeros momentos de la inmigración son inexistentes o ciertamente marginales"[28].

Esta realidad migratoria conlleva, a su vez, un enfoque diferente de las políticas públicas. Eduard Roig destaca dos tendencias: "la consideración específica de la variable "inmigración" en prácticamente toda política pública" y la reordenación de las prioridades de actuación pública, que reduce "el carácter absolutamente nuclear y casi exclusivo que la entrada y el estatuto de residente tienen en un primer momento,

25. José Antonio MONTILLA MARTOS, "La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico", en *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 13

26. José Antonio MONTILLA MARTOS, "Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración", en *Las comunidades autónomas y la inmigración*, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 26-27.

27. Eduard ROIG, "Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración desarrollo de un modelo en construcción", en *Las comunidades autónomas y la inmigración*, Tirant lo Blanch, 2006, p. 78.

28. Ídem.

para incrementar considerablemente las actuaciones sociales en materia de vivienda, política familiar, educación o sanidad o las respuestas a los retos de diversidad cultural, todos ellos ámbitos de responsabilidad autonómica o local"[29]. Una interpretación estricta de la exclusividad de la competencia del Estado en materia de extranjería y migración, entendido esta última materia en un sentido amplio, no se ajustaría a esta evolución de las políticas públicas.

2.5. La limitación de la intervención del Estado en las políticas autonómicas de integración

La integración social se configura como un espacio en el que concurren el Estado y las CCAA, como consecuencia de la evolución de la legislación estatal y del desarrollo de las políticas autonómicas. El Estado condiciona las políticas públicas autonómicas sobre integración social de los inmigrantes. El problema está en determinar hasta dónde puede reducir el ámbito de autogobierno de las CCAA.

Una primera polémica se plantea respecto a la regulación de los derechos sociales: salud y educación. La duda es si la legislación estatal establece un suelo mínimo que puede ser elevado por las CCAA o fija el estándar obligatorio. Recordemos que la LO 4/2000 contiene una regulación del acceso de los extranjeros al sistema de la Seguridad Social, la asistencia sanitaria o las ayudas en materia de vivienda. De acuerdo con la disposición final cuarta de la redacción original de la Ley, estos preceptos no tenían carácter orgánico y se dictaban en ejercicio del título competencial sobre extranjería e inmigración del art. 149.1.2.ª de la Constitución.

El conflicto concreto surge con ocasión del recurso interpuesto por la Administración del Estado contra el art. 4.6 del Decreto 188/2001 de Cataluña, de los extranjeros y su integración social en Cataluña. La norma autonómica facilitaba el acceso de extranjeros empadronados, sin exigir residencia legal, a enseñanzas no obligatorias (bachillerato, FP). El Abogado del Estado argumentó que el decreto catalán relajaba los requisitos frente a la legislación estatal (reformada por la LO 8/2000), que limitaba el acceso a educación no obligatoria solo a extranjeros residentes legales. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña anuló el decreto por contravenir la ley[30]. La Sentencia sostiene (FJ 7º) que el legislador estatal "tiene competencia exclusiva en materia de extranjería, debiendo la Administración de la Generalidad respetar el estatuto jurídico diseñado por la normativa estatal". Está asumiendo el argumento del Abogado del Estado, quien añade que permitir un reconocimiento más amplio del derecho "supone dejar sin contenido una regulación que nace con vocación de ser aplicada de manera uniforme en todo el territorio". La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia se fija en la extranjería y no en la inmigración, lo que no significa que se produzca un intento de distinción entre las materias inmigración y extranjería dentro del art. 149.1.2ª de la Constitución.

29. Ídem.

30. Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia 1233/2004 de 4 noviembre 2004, Rec. 880/2001

Otro asunto que se discute es si el Estado dispone de facultades de coordinación unilateral sobre las CCAA en materia específicamente de integración. Hay que tener en cuenta, que la LO 4/2000, aunque en su título incorpore una referencia a la integración social, no contiene una regulación global de la misma (en la redacción original no estaban los actuales artículos 2bis y 2ter). Un primer elemento que ha sido criticado es la facultad de coordinación estatal que el art. 61 de la Ley Orgánica atribuye al Consejo Superior de Política de Inmigración (posteriormente la Ley Orgánica cambia la numeración al art. 68). Sobre este artículo, Montilla señala: "su presupuesto es la competencia exclusiva del Estado y la coordinación unilateral de este sobre actuaciones autonómicas. Con ello no está reconociendo una competencia autónoma sino, a lo sumo, la participación en las decisiones del Estado, con la premisa de la competencia estatal"[31]. La segunda pieza es el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (Plan GRECO), diseñado por la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, dependiente del Ministerio del Interior. Montilla Martos considera discutible, "que el Estado tenga facultades competenciales para aprobar un plan global en el que se mariden la política de extranjería con la integración social de los inmigrantes, sin consensuarlo con las CCAA implicadas"[32].

La doctrina trata de limitar la expansión de la competencia del Estado a través de vías diferentes. Montilla acota el alcance objetivo del art. 149.1.2ª, para que no sea un "título horizontal"[33]. Habría un "núcleo duro" que conforma la materia inmigración, que comprendería los aspectos relacionados con la entrada y salida de extranjero y las autorizaciones de trabajo, estancia y residencia[34]. Apunta que la definición de esta reserva competencial al Estado se produce en virtud de su vinculación al orden público y a la organización política[35]. Este argumento se combina con un segundo criterio, que defiende que los títulos específicos de las CCAA se deben imponer al genérico del Estado[36].

Mientras, Eduard Roig coincide en la finalidad, que es evitar que el 149.1.2ª de cobertura a cualquier actuación que se refiera a ciudadanos extranjeros[37]. Pero apunta a una lectura en parte diferente, al poner el foco en el elemento finalista y no tanto en la delimitación en abstracto de las facultades que forman parte de la materia extranjería o inmigración. Además, la finalidad o los intereses del Estado que se toman en consideración son más amplios. No es solo el orden público o la organización política. También incluye la capacidad de integración del país de acogida. Esto significa que se reconoce al Estado un ámbito más amplio de intervención. Señala que "la actuación

31. José Antonio MONTILLA MARTOS, "La distribución de competencias en inmigración", ob. cit. p. 14

32. José Antonio MONTILLA MARTOS, "Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración", ob. cit., p. 44.

33. Ibídem, p. 35.

34. Ibídem, p. 29.

35. Ibídem, p. 38.

36. Ibídem, p. 28, donde cita la STC 71/1982.

37. Eduard ROIG, "Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración desarrollo de un modelo en construcción", ob. cit., p. 80.

estatal en desarrollo del art. 149.1.2 CE se agota prácticamente en la regulación y ejecución de la política de entrada y regularidad de la residencia y el trabajo y las correspondientes sanciones que pueden afectar a estos elementos". El matiz que añade el adverbio prácticamente a la acción de agotar es importante. También es revelador que hable de un "contenido tradicional", en lugar de un núcleo duro o esencial. Y explica: "la transformación del derecho de extranjería, derivada de la inclusión de la integración social como finalidad fundamental de este sector normativo, puede ampliar este núcleo reconociendo al Estado la capacidad de determinar un contenido mínimo que garantice esas posibilidades de integración, lo que le permitiría adoptar decisiones en materias atribuidas a la exclusiva competencia autonómica (como la asistencia social o la vivienda); pero tales decisiones se fundamentan sólo en la medida en que persigan la integración del inmigrante, lo que las reduce habitualmente a medidas positivas en relación con su estatuto". Revela que el carácter finalista de la atribución competencial se inspira en "los sistemas federales de distribución de competencias".

En relación con la regulación del acceso a los derechos sociales se plantea también la interpretación del art. 149.1.1ª de la Constitución. Montilla manifiesta que la utilización de este título "para reconocer al Estado capacidad de actuación en aras de definir las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los derechos de los inmigrantes en todo el territorio del Estado resulta sumamente limitada"[38]. No da un peso decisivo a la literalidad del precepto, que se refiere expresamente a "los españoles". Se basa en la diferencia entre la expresión "condiciones básicas" y la técnica de reparto de competencias entre las bases estatales y la legislación autonómica de desarrollo, para sostener que la finalidad del art. 149.1.1ª no es el establecimiento de un trato uniforme en todo el territorio, sino regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento los deberes constitucionales[39]. Concluye que "este precepto sólo puede resultar una facultad estatal para regular condiciones uniformes mínimas del ejercicio de los derechos en todo el Estado, pero no impide que las CCAA puedan desarrollar de forma diferenciada ese ejercicio".

2.6. El deber de colaboración

El Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes fue creado por el Gobierno central en el año 2005. Su objetivo principal es servir como un instrumento de cooperación entre las distintas administraciones públicas para promover y potenciar las políticas de integración y acogida de inmigrantes. La inmigración ha modificado las necesidades financieras de las CCAA y de los municipios respecto de la prestación de muchos servicios públicos. La falta de una financiación adecuada supone un riesgo para la calidad del servicio. Este posible deterioro puede alimentar los discursos contrarios a la inmigración. Montilla considera que la creación de este fondo es manifestación de un deber constitucional de colaboración y no de competencias propias[40]. Afirma que "ese deber de colaboración tiene un sentido especí-

38. José Antonio MONTILLA MARTOS, "Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración", ob. cit., pp. 37-38.

39. Ídem, donde cita las SSTC 61/1997 y 109/2003.

40. Ibídem, pp. 41-42.

fico en el proceso de integración social de los inmigrantes" e implica una "auténtica obligación jurídica para los poderes públicos estatales en un Estado autonómico cooperativo". Señala: "Lógicamente, en su envés, esta aportación de fondos a la administración competente para la gestión de los servicios sociales puede llegar a condicionar su actuación y supone, en la práctica, un ejercicio compartido de la integración social de los inmigrantes, sin alterar los respectivos títulos competenciales".

2.7. El balance negativo respecto de la participación autonómica en la política migratoria del Estado

La doctrina profundiza en los "déficits" del sistema, por continuar el término que acuñaron Giol y Pich, de acuerdo con lo que vimos en el apartado anterior. El primero es la falta de intervención de las CCAA en la política migratoria del Estado. Eduard Roig subraya el "interés fundamental" de las CCAA por la actuación del Estado en esta materia[41]. Este autor explica que este interés surge porque de la actuación del Estado "se derivan muy considerables consecuencias para el ejercicio de las propias competencias autonómicas y, con carácter general, para la situación de la Comunidad Autónoma"[42].

También Montilla señala las disfunciones que produce una separación estricta entre, por un lado, la situación jurídico-administrativa del inmigrante, en el que quedan excluidas las CCAA; y, por otro, su integración social[43]. Pone dos casos concretos que justifican la intervención de las CCAA en el ejercicio de las competencias del Estado en materia estricta de inmigración o extranjería. Señala que la situación administrativa o el empadronamiento (lo que denomina como "el marco jurídico del inmigrante") se erigen en condición para el acceso a prestaciones autonómicas. Además, las diversas acciones emprendidas por las CCAA o los municipios en materia de integración están completamente mediatizadas por su situación actual o las posibles expectativas de cambio. También explica que hay un interés autonómico en las autorizaciones para trabajar, que se conceden en virtud de un contingente distribuido por las diversas CCAA, porque es la administración autonómica la que debe recibir a los trabajadores extranjeros y prestarles los correspondientes servicios sociales.

El interés autonómico puede articularse a través del reconocimiento de cauces de participación autonómica. En este sentido, la LO 4/2000 había creado un órgano, el Consejo Superior de Política de Inmigración, para que las CCAA y los municipios participen en el establecimiento de las bases de una "política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes". El balance que hace Eliseo Aja apunta a la "marginación de las CCAA y los municipios el Consejo Superior de política de

41. Eduard ROIG MOLÉS, "Autonomía e inmigración: competencias y participación de las Comunidades Autónomas y los Entes locales en materia de inmigración", en Miguel Revenga Sánchez (coord.), Problemas constitucionales de la inmigración. Una visión desde Italia y España (II Jornadas italo-españolas de Justicia Constitucional), El Puerto de Santa María, 3-4 octubre de 2003, Tirant lo Blanch, 2004, p. 360.

42. Ídem.

43. José Antonio MONTILLA MARTOS, "Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración", ob. cit., pp. 31-32.

la inmigración"[44] Considera que ha sido "una técnica de coordinación del Estado y de las CCAA muy débil", que los diferentes responsables del Estado han utilizado generalmente como "una instancia-eco, para explicar sus ideas y propósitos, y muy poco para coordinar realmente, para establecer procedimientos comunes y llegar a grandes líneas concordantes entre las distintas administraciones"[45].

La misma Ley Orgánica introdujo la participación de las CCAA mediante informes en determinados procedimientos de reagrupación familiar o autorización de residencia por arraigo. El ejemplo más relevante sería la intervención autonómica en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros, en el marco de las contrataciones en origen. Sin embargo, valora Montilla que la intervención autonómica en la determinación del contingente arroja un balance negativo, porque la propuesta de las necesidades laborales que elevan las CCAA al Ministerio carece de cualquier fuerza vinculante. No existe, por ejemplo, una obligación de justificar los cambios respecto de la propuesta autonómica que introduzca la Secretaria de Estado de Inmigración. También señala Montilla que las CCAA participan en el procedimiento de elaboración del contingente "de la misma forma que lo hacen las organizaciones empresariales y los sindicatos, esto es, como un actor socio-político más, en un marco amplio de consultas, y no como el titular de las competencias sobre las prestaciones sociales a los inmigrantes". Por último, critica "la absoluta exclusión autonómica" en la gestión del contingente[46].

2.8. La ampliación de la intervención autonómica a través de las competencias sobre ejecución laboral

Ante el desencanto derivado de la falta de participación, surgen otras propuestas alternativas[47]. La primera de estas vías es la asunción de nuevas responsabilidades por las CCAA a través de sus competencias en materia de ejecución laboral, que tendremos oportunidad de ampliar al referirnos a las reformas estatutarias.

En relación con el fundamento competencial, se discute si la concesión y renovación de las autorizaciones de trabajo podía formar parte de las competencias de ejecución laboral, previstas en los Estatutos de Autonomía, a partir de que el art. 149.1.7ª de la Constitución sólo reserva al Estado la legislación en esta materia. En el momento previo a la reforma de los Estatutos de Andalucía y Cataluña, Montilla se mostró partidario de la posibilidad de que la administración autonómica asumiera la gestión ordinaria de las autorizaciones de trabajo con la redacción estatutaria vigente en aquel momento. Argumentó que "el acto administrativo de autorización para trabajar no puede vincularse a la ordenación de la política migratoria sino a las

44. Eliseo AJA, "La política inmigratoria del Estado como marco de la actividad de las Comunidades Autónomas", en *Las comunidades autónomas y la inmigración*, Tirant lo Blanch, 2006, p. 172.

45. Ídem.

46. José Antonio MONTILLA MARTOS, "Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración", ob. cit., 61.

47. Ibídem, p. 32.

condiciones de acceso al empleo, a la ordenación del mercado de trabajo y a la integración laboral"[48]. Pero ésta no es una opinión unánime[49].

La atribución de potestades de ejecución a las CCAA en las autorizaciones de trabajo para extranjeros plantea una dificultad práctica, debido a que la LO 4/2000 fusiona, en los casos más frecuentes, las autorizaciones de residencia y trabajo. La concurrencia competencial que pueda derivarse de la vinculación entre las autorizaciones de residencia y trabajo debería resolverse a través de sistemas de cogestión[50].

2.9. Las primeras propuestas de atribución extraestatutaria de competencias

Eduard Roig sitúa los orígenes de la propuesta de transferencia mediante ley orgánica de potestades ejecutivas en materia de inmigración en Cataluña en el contexto de los trabajos realizados por la Comisión del Parlamento de Cataluña sobre la mejora del autogobierno durante los años 2001 y 2002[51]. Pero esta posibilidad había sido señalada previamente, en el año 2000, por Eliseo Aja y el propio Eduard Roig[52]. A partir de aquí se produce una mayor elaboración doctrinal de la propuesta en los trabajos posteriores de Roig y Montilla, que son los que tomamos como referencia en este apartado.

La propuesta adopta una perspectiva funcional, no orientada al incremento de la autonomía política. Surge para responder a las deficiencias derivadas de la compartimentación entre las competencias del Estado sobre inmigración y las autonómicas vinculadas a la integración. Según Eduard Roig, el objetivo es la descentralización administrativa de actuaciones íntimamente vinculadas con algunas competencias autonómicas en materia laboral y asistencial[53]. En la misma línea, Montilla afirma que se pretende que el competente para prestar el servicio público y, con ello, el que decide sobre su concesión o denegación a un inmigrante, se encargue también de la tramitación de los permisos de residencia y trabajo. Destaca la importancia del conocimiento de su situación administrativa para la prestación de los servicios sociales[54].

Otro fin complementario del anterior es la mejora de la gestión administrativa. Montilla pronostica que esta transferencia permitiría que la administración autonómica, convertida en "administración única" en materia de inmigración, gestione de

---

48. Ibídem, pp. 63-64.

49. En sentido contrario, Jesús CRUZ VILLALÓN, "La política de inmigración: una competencia compartida", ambos en Joaquín GARCÍA MURCIA (coord.), *Inmigración y trabajo de extranjeros*, Consejería de Industria y Empleo del Principado de Asturias, Oviedo, 2005, pp. 56-57.

50. José Antonio MONTILLA MARTOS, "Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración", ob. cit., p. 64.

51. Eduard ROIG, "Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración desarrollo de un modelo en construcción", ob. cit., p. 138.

52. Eliseo AJA, "Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración", ob. cit., p. 741; y Eliseo AJA y Eduard ROIG, "Autonomia i immigració", en *El Clip*, n. 8, Institut d'Estudis Autonomics, Barcelona, 2000, https://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/c08.pdf.

53. Eduard ROIG, "Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración desarrollo de un modelo en construcción", ob.cit, p. 138.

54. José Antonio MONTILLA MARTOS, "Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración", ob. cit., pp. 68-69.

forma más adecuada los procedimientos, "facilitando la coordinación con los servicios sociales y mejorando la atención al ciudadano"[55]. Esta ventaja se vincula a la idea de que la administración autonómica es la más cercana al inmigrante. Adicionalmente, se aportan argumentos relacionados con los medios materiales. Eduard Roig valora las ventajas que supondría la integración de la gestión migratoria en la estructura administrativa autonómica, que es más amplia y está mejor equipada que la administración periférica del Estado[56].

Un tercer argumento es que la transferencia de las competencias clarificaría la responsabilidad política sobre su funcionamiento. Al atribuir la gestión de las autorizaciones de residencia y trabajo el mismo ámbito administrativo que los servicios sociales y de integración a los inmigrantes se visualiza de forma más nítida al responsable político de su funcionamiento"[57]. Adicionalmente, se señala que la administración autonómica responde de modo más efectivo y directo a una dirección política responsable por su gestión ante el correspondiente parlamento autonómico[58].

En consecuencia, es una transferencia limitada. Tiene como objeto la gestión ordinaria de la política de inmigración. Se traduce en que las CCAA asumirían funciones ejecutivas como la tramitación y resolución de permisos de residencia y trabajo, incluida la renovación, así como la gestión de procedimientos sancionadores[59]. La transferencia no incluye poderes normativos, sin perjuicio de lo que posteriormente se señala sobre cómo el amplio margen de apreciación administrativa dificulta separar la actividad normativa de la ejecutiva.

No se plantea ninguna diferencia entre transferencia y delegación[60]. El elemento esencial es la finalidad funcional de las leyes orgánicas del art. 150.2 de la Constitución, con independencia de su denominación. Montilla reflexiona sobre la finalidad del instrumento como una condición derivada de la propia Constitución. Comienza señalando que el art. 150.2 de la Constitución ha sido utilizado en el pasado para ampliar la autonomía política de las CCAA de régimen ordinario, como paso previo a una reforma estatutaria. Sin embargo, sostiene que, una vez alcanzado el máximo nivel competencial a través de las reformas estatutarias, su aplicación debe responder exclusivamente a criterios funcionales y no a objetivos políticos. El criterio esencial para proceder a la transferencia de competencias debe ser la eficiencia en la gestión, y no el mero incremento de la autonomía política. Un ejemplo ilustrativo es la LO 6/1997, de 15 de diciembre, que transfirió las competencias ejecutivas en materia de tráfico a Cataluña: aunque su origen fue un acuerdo político, la medida se justifica

55. Ídem.

56. Eduard ROIG, "Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración desarrollo de un modelo en construcción", ob.cit, p. 139.

57. Ídem.

58. Ídem.

59. José Antonio MONTILLA MARTOS, "Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración", ob. cit., p. 68.

60. Ibídem, p. 69 descarta la encomienda de gestión como mecanismo alternativo, "ya que para ejercer eficazmente las competencias transferidas es imprescindible el traspaso de medios materiales y personales, algo que la encomienda de gestión no permite"

desde una perspectiva funcional, en línea con la finalidad prevista en el art. 150.2 de la Constitución[61].

Se plantea en este momento la posible objeción sobre si la inmigración es, por su propia naturaleza, susceptible de transferencia o delegación. Sobre esta cuestión, sostiene Montilla que este límite tiene un "sentido material", que remite a la no vulneración de otros preceptos o principios constitucionales. En este sentido, señala que la ley orgánica de transferencia o delegación no podrá alterar el equilibrio entre los principios de unidad y autonomía, ni incidir en el control de fronteras[62]. Un equilibrio que no quedaría alterado por una atribución de potestades de gestión ordinaria que persiga una finalidad funcional, como se ha señalado anteriormente.

Se presta mayor atención a las exigencias de que el Estado se reserve formas de control, teniendo presentes las características singulares de la gestión de la situación administrativa de los inmigrantes. Afirma que en esta materia es muy amplio el margen de apreciación administrativa, no sólo en lo referente a control de entrada sino también en régimen de estancia, en procedimientos de retorno, devolución o expulsión o en los procedimientos sancionadores. Concluye que "no resulta fácil separar la normación y la ejecución o, dicho de otra manera, la organización administrativa determina la proposición normativa". El riesgo estaría en la independencia funcional de los aplicadores de la normativa respecto a la AGE, lo que dificulta la unificación de criterios y prácticas. Lo dice con las siguientes palabras: "podría resultar que para atender a un problema cierto: la necesidad de que las CCAA conozcan la situación administrativa de los inmigrantes a los que deben prestar los servicios públicos, se genere otro mayor: el tratamiento diverso de la inmigración en las distintas CCAA, por el amplio margen de apreciación administrativa en la materia y la no dependencia respecto a la AGE de los encargados de la aplicación normativa, una vez producido el correspondiente traspaso". La conclusión es la obligación de establecer unos mecanismos efectivos de dirección, mediante instrucciones y circulares, y de control sobre el ejercicio de las facultades transferidas, como pueden ser los recursos administrativos[63]. Todo ello sumado a la posibilidad de revocación de la delegación a través de una nueva Ley Orgánica.

3. La reforma estatutaria

La inclusión de artículos específicos dedicados a la inmigración en las reformas de los Estatutos de Andalucía y Cataluña se produce en un contexto caracterizado, como señala Camino Vidal, por la voluntad creciente de algunas CCAA de actuar[64].

---

61. Ibídem, p. 70.
62. Ibídem, pp. 68-69.
63. Ibídem, pp. 71-73.
64. María del Camino VIDAL FUEYO, "Breve aproximación a las políticas autonómicas en materia de inmigración", en Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 59-60. De la misma autora, "Las políticas autonómicas en materia de inmigración en el año 2006", en Eliseo Aja y Joaquín Arango (eds.), *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración en España (edición 2007)*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2007, p. 116

Esta determinación se manifiesta con diferentes grados de intensidad, que se refleja en un ejercicio competencial desigual. Se consolidan además las claras asimetrías de hecho entre las CCAA.

Existe un clima de opinión dentro de la doctrina favorable a una relectura del art. 149.1.2 de la Constitución "más adecuada a la realidad autonómica". Se considera conveniente superar una "interpretación omnicomprensiva" de la extranjería y la inmigración como competencia exclusiva del Estado para adoptar una visión más sistemática del conjunto de las cláusulas constitucionales y estatutarias atributivas de competencias, que se adecúe más "a la realidad de un Estado altamente descentralizado y su capacidad para afrontar eficazmente una cuestión que presenta en nuestro país altos grados de concentración territorial"[65].

Camino Vidal también apunta a que el debate sobre la inmigración comienza a producir efectos electorales, debido a que "las ayudas económicas y otras medidas compensatorias dirigidas a facilitar la integración de los inmigrantes en muchas ocasiones se perciben por la población autóctona de forma negativa, como una discriminación o como una disminución de las ayudas destinadas a los nacionales"[66].

3.1. La parvedad de la regulación constitucional

La reforma estatutaria despierta una reflexión sobre la posición de la Constitución en el sistema de fuentes. Es un debate general, que García Roca conecta directamente con las competencias en materia de inmigración e integración[67]. Advierte sobre lo que describe como la "parquedad" de la regulación constitucional[68]. La gobernanza de la inmigración en el sistema autonómico estaría configurada prácticamente en su totalidad por los Estatutos y la legislación estatal[69]. No es, en sentido estricto, una desconstitucionalización, porque la regulación constitucional nunca ha sido suficiente. Pero el tiempo ha ampliado la distancia entre la realidad y el art. 149.1.2, por lo que puede hablarse de la "obsolescencia" o el "acusado envejecimiento" de este precepto[70]. La reforma de los Estatutos habría intensificado este proceso. Existe un abismo entre la exclusividad competencial de la que habla la norma constitucional y el modelo de concurrencia competencial que se consolidaría con los nuevos Estatutos.

---

65. Pablo SANTOLAYA MACHETTI, "Extranjería y nuevos estatutos de autonomía", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 4, 2007, p. 163.

66. María del Camino VIDAL FUEYO, "Breve aproximación a las políticas autonómicas en materia de inmigración", ob. cit., p. 59

67. Javier GARCÍA ROCA, "Inmigración, integración social de los extranjeros y concurrencia de competencias territoriales" en *Derecho, Inmigración e Integración, XXIX Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008.

68. Ibídem, p. 54.

69. Joaquín GARCÍA MURCIA y María Antonia CASTRO ARGÜELLES, "La distribución de competencias en materia de inmigración", en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, N.º 100, 1, 2009 (Ejemplar dedicado a: Las Relaciones Laborales en Andalucía), p. 246, añaden que la Constitución tampoco ha previsto suficientes mecanismos jurídicos para articular las relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

70. Javier GARCÍA ROCA, "Inmigración, integración social de los extranjeros y concurrencia de competencias territoriales", ob. cit., p. 62.

Sin cuestionar la oportunidad política de la reforma de los Estatutos, García Roca muestra preocupación por la merma de la "clara merma de la seguridad jurídica y sobre todo de legitimidad democrática" que implica la pérdida de capacidad de la Constitución para "dirigir un complejo sistema de reglas de distribución de competencias"[71]. Los cambios en las responsabilidades de las diferentes administraciones respecto a la inmigración, que García Roca califica como un ejemplo de mutación constitucional, afectan a todo el Estado, por lo que no debería bastar con la legitimidad que aportan los procesos de reforma estatutaria, porque se realizan desde la óptica de cada Comunidad Autónoma[72]. Aboga por un "diálogo" entre la reforma constitucional y las reformas estatutarias para dispensar legitimidad democrática a los cambios en la organización territorial de la inmigración.

3.2. Las novedades (relativas) de las reformas estatutarias

Dentro de los apartados que se incluyen en los extensos artículos 138 del Estatuto de Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio) y 62 del Estatuto de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo), destacan tres aspectos: la referencia a las políticas de integración, la competencia ejecutiva sobre autorizaciones de trabajo y el refuerzo de la participación de las CCAA en las decisiones del Estado. El Estatuto de Autonomía de Cataluña especifica además que corresponde a la Generalitat "la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones sociosanitarias y de orientación".

Los Estatutos de Andalucía y de Cataluña contienen una cláusula sobre la política de integración. Las dos fórmulas coinciden sustancialmente, con pequeñas diferencias[73]. En ambos casos se dice que corresponde a la Comunidad Autónoma esta política "en el marco de sus competencias". Hay una ambigüedad que surge del contraste entre la apariencia de título competencial con el que se alude a la integración y la mención a que la Comunidad desarrollará esta política "en el marco de sus competencias". Cabe la duda de si esto significa que las actuaciones de estas CCAA seguirían apoyándose en los títulos sectoriales sobre educación, sanidad o asistencia social, o si realmente el nuevo precepto establece una base jurídica específica. Señala García Roca que la integración es "el interés y la finalidad al cual las competencias territoriales sirven, fruto de la ubicación de la Constitución en un Estado constitucional que adopta la forma de Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE)"[74].

Un segundo elemento en ambos es la incorporación al Estatuto de la "competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros" cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía o Cataluña. Los dos Estatutos mencionados concretan que la competencia incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones

71. Ibídem, p. 54
72. Ibídem, p. 78.
73. Ambos Estatutos mencionan expresamente la participación social, mientras el Estatuto andaluz enumera diferentes dimensiones de la participación: social, económica y cultural. Es más relevante que el Estatuto de Cataluña especifique que corresponde a la Generalitat "el establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas".
74. Ibídem, p.

iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

Puede haber debate sobre si se trata de una nueva atribución o simplemente se concreta un contenido que podría deducirse ya de los títulos competenciales sobre ejecución laboral. En favor de la primera tesis, García Murcia y Castro Argüelles afirman que el art. 149.1.7ª es un "fundamento endeble e incierto" para atribuir a las CCAA potestades ejecutivas respecto de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros, con el argumento de que "la gestión de ese tipo de actos, aunque tenga un trasfondo laboral, supone a fin de cuentas aplicación de las leyes de extranjería y no de las leyes de trabajo"[75]. En el sentido contrario, de considerar incluida estas potestades en la competencia sobre ejecución laboral se pronuncia Montilla[76]. Esta segunda opinión no implica negar completamente la relevancia del cambio. Para Montilla: "la mención estatutaria supondrá, en la práctica, una alteración de la distribución de competencias"[77].

En ambos Estatutos se menciona "la necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia y de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado". Este es un elemento clave porque en nuestra legislación de extranjería se unen las autorizaciones de residencia de competencia estatal y las autorizaciones de trabajo de competencia autonómica. Se pregunta Montilla cómo se articula esa coordinación adjetivada de necesaria y añade: cualquiera que sea la solución política finalmente adoptada tenderemos en este punto a un sistema de cogestión[78].

El tercer elemento de la reforma es la apelación a la participación de la Comunidad Autónoma en las decisiones del Estado sobre inmigración "con especial trascendencia" autonómica. En particular, se califica como preceptiva la participación previa en el contingente de trabajadores extranjeros.

3.3. El desarrollo legislativo de la reforma estatutaria

Antes de que el TC resolviera sobre la constitucionalidad del Estatuto de Cataluña, se traspasó a Cataluña la gestión de autorizaciones de trabajo, asumida mediante el Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre. Poco después, se reformó la legislación de extranjería por la LO 2/2009, de 11 de diciembre, que tiene como uno de sus objetivos adaptar la normativa a las competencias de ejecución sobre las autorizaciones iniciales de trabajo.

Pero la repercusión de esta ley orgánica es más amplia. Miguel Revenga señala que "el legislador ha manifestado una voluntad clara y decidida de incrementar el protagonismo competencial de las CCAA". Además de hacer operativa la asunción estatutaria de competencias en materia de autorizaciones de trabajo, menciona las siguientes

75. Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles, "La distribución de competencias en materia de inmigración", p. 257.

76. José Antonio MONTILLA MARTOS, "La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico", p. 19.

77. Ídem

78. Ibídem, pp. 46-47.

funciones de las CCAA reconocidas por el legislador estatal: a) los informes de arraigo social del inmigrante; b) reforzar la autonomía en materia de tratamiento de los menores inmigrantes; c) participar en la gestión colectiva de contrataciones en origen[79]. Javier Matia hace notar cómo las prácticas respecto de los informes autonómicos que la ley prevé "difieren a menudo entre distintos territorios" y critica "que esta dispersión práctica genera situaciones discriminatorias y pone en cuestión el principio de igualdad de los inmigrantes en distintas partes del territorio"[80].

La reforma legislativa también introduce novedades en los órganos de relación entre Estado y CCAA. Sustituye el Consejo Superior de Política de Inmigración por la Conferencia Sectorial de Inmigración.

El objetivo de la reforma de "reforzar la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración" también repercute en la distribución de competencias. El análisis de Donaire y Moya es que el nuevo art. 2 bis de la LO 4/2000 atribuye al Gobierno central una "posición de referencia" en la política de integración, mediante expresa invocación del art. 149.1.2.ª de la Constitución[81]. Los principales instrumentos previstos en la ley son el Plan Estratégico de Inmigración y el fondo estatal para la integración de los inmigrantes, que funcionaba desde 2005[82]. El fondo estatal de integración se dota anualmente en los Presupuestos Generales del Estado y es repartido entre las CCAA atendiendo a las circunstancias específicas de cada una y teniendo en cuenta las políticas concretas, como el refuerzo educativo. Sostiene Montilla que "no se pretende con ello limitar la dirección política autonómica en la materia sino enmarcarla en una política común de inmigración, con unos rasgos multilateralmente acordados"[83]. Y sugiere que el modelo de relaciones interadministrativas que "parece atisbarse" en la ley deberá consolidarse y configurarse mejor en los próximos años[84].

Antes de la Sentencia, el Parlamento de Cataluña desarrolló el nuevo Estatuto mediante la aprobación de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y retornadas a Cataluña. Esta ley tiene como objetivo crear y regular el servicio de primera acogida, estableciendo un marco normativo propio para la pri-

79. Miguel REVENGA SÁNCHEZ, "Las tareas de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración, en particular a la luz de la LO 2/2009, de reforma de la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social", en Joaquín TORNOS MAS (dir.), *Informe Comunidades Autónomas* 2009, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2010, p. 122. Para otra clasificación de las novedades de la LO 2/2009, puede verse Francisco Javier DONAIRE VILLA, y David MOYA MALAPEIRA, "La STC 31/2010 y el reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas en materia de inmigración", en Cuadernos de Derecho Público, núm. 37, 2009, p.109.

80. Francisco Javier MATIA PORTILLA: "Los informes autonómicos (y/o municipales) relacionados con la inmigración: exégesis y sentido", en Francisco Javier Matia Portilla (dir.) e Ignacio Álvarez Rodríguez (coord.), *Nuevos Retos para la Integración Social de los Inmigrantes*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 287.

81. Francisco Javier DONAIRE VILLA, y David MOYA MALAPEIRA, ob. cit., p.111.

82. José Antonio MONTILLA MARTOS: "Las relaciones interadministrativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en inmigración", ob. cit. p. 85.

83. Ibídem, p. 91.

84. Ibídem, p. 89 y 98. Este modelo se basaría en tres actuaciones sucesivas: a) la fijación de un fondo estatal anual; b) la aprobación de un plan o programa conjunto del Estado con todas las CCAA para la distribución finalista de los fondos estatales y c) la concreción bilateral a través de los convenios de colaboración a fin de allegar fondos para ayudar en la financiación de las actuaciones autonómicas"

mera etapa del proceso de integración. La ley contempla además la creación de la Agencia de Migraciones de Cataluña.

No es el Parlamento de Cataluña la única cámara autonómica que ha aprobado una ley de derechos de los inmigrantes o una ley de integración de los inmigrantes[85]. Reflexiona Camino Vidal que estas leyes autonómicas "sólo tiene sentido si pretende ampliar el contenido de los derechos sociales y demás prestaciones públicas que ya disfrutan los inmigrantes en la Comunidad Autónoma de acuerdo con la legislación básica del Estado pues, caso contrario, caeríamos en una legislación de carácter redundante y, por tanto, innecesaria"[86].

4. La definición jurisprudencial del marco competencial

La Sentencias sobre el Estatuto de Autonomía (STC 31/2010, de 28 de junio, es la primera ocasión en la que el TC se pronuncia sobre el reparto competencial en materia de inmigración[87]. Las sentencias posteriores la han tomado como punto de partida. Esta etapa de construcción jurisprudencial coincide con un periodo de crisis económica, que condiciona especialmente las sentencias que resuelven el conflicto entre el Estado y las CCAA sobre el acceso a la asistencia sanitaria de los extranjeros.

Al margen de la jurisprudencia del TC, la crisis afectó al Fondo Estatal para la Integración, Acogida y Refuerzo Educativo de los Inmigrantes. Se produjo primero una reducción de la dotación y posteriormente la paralización del fondo entre 2012 y 2019.

4.1. La Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña

Las referencias que la STC 31/2010 dedica a la inmigración constituyen una pequeña pieza dentro de un recurso de inconstitucionalidad mucho más amplio, sobre un asunto que provoca una fuerte división y en el que se cuestiona la posición de los estatutos en el sistema de fuentes. Estos factores explican que la Sentencia intente alcanzar un complejo equilibrio entre una lectura estricta de la exclusividad de la competencia del Estado sobre inmigración, que lleva a sostener que sería claramente inconstitucional pretender atribuir a la Comunidad Autónoma competencias en dicha materia, y el reconocimiento de las facultades autonómicas en esta realidad social, aunque ligadas a otros títulos estatutarios diferentes.

Según Donaire y Moya, la sentencia se decanta por una "versión atenuada" de la tesis "tradicional" de la exclusividad estatal, frente a "una adscripción más intensa" de los votos particulares de la inmigración como título estatal "exclusivo y excluyente de

85. Para un panorama general, puede verse Mª del Camino VIDAL FUEYO, "Las Leyes Autonómicas en materia de Inmigración: algunas reflexiones respecto de su necesidad y contenido", en Francisco Javier Matia Portilla (dir.) e Ignacio Álvarez Rodríguez (coord.), *Nuevos Retos para la Integración Social de los Inmigrantes*, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 25-54.

86. Ibídem, p. 53.

87. Contiene un pequeño apunte la STC 95/2002, de 25 de abril, respecto de la autorrestricción estatutaria de la competencia de ejecución laboral atribuida a la Generalidad de Cataluña en los ámbitos de las migraciones interiores y exteriores.

cualquier intervención autonómica"[88]. Discrepa Aguado i Cudolà, que considera que toda la Sentencia, sin distinguir entre la opinión de la mayoría y los votos particulares, está impregnada por lo que denomina como el "mito del Estado nación como elemento privativo y exclusivo de la soberanía". Enmarca la interpretación realizada en la visión "más tradicionalista del Estado nación en que las competencias sobre inmigración representan una cuestión que afecta a la soberanía y en que no cabe una concepción plurinacional del Estado"[89]. Sin embargo, cabe apuntar que no hay referencias al concepto de soberanía en el fundamento jurídico 83 de la STC 31/2010.

La interpretación que sustenta la posición de la mayoría mezcla el formalismo y el realismo. Por una parte, sustenta la exclusividad de la competencia estatal en la literalidad del art.149.1.2, acompañada por una concepción débil de la posición del Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. En este sentido, el fundamento jurídico 83º de la Sentencia comienza afirmando: "Es evidente que la inmigración es una materia que ha sido reservada con carácter exclusivo al Estado ex art. 149.1.2 CE, de modo que el art. 138.1 EAC sería claramente inconstitucional si, como parece deducirse de su enunciado, pretendiese atribuir a la Comunidad Autónoma competencias en dicha materia". Pero esta primera afirmación se compensa con una segunda idea: "la evolución del fenómeno inmigratorio en España impide configurar la competencia estatal ex art. 149.1.2 CE como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las CCAA de carácter sectorial con evidente incidencia en la población migratoria".

La solución de compromiso que se propone consiste en una interpretación conforme del Estatuto con la Constitución que permitiría entender que las potestades recogidas en el Estatuto "no se traducen en la atribución a la Generalitat de competencia alguna en materia de inmigración". A partir de esta vía intermedia, el TC considera que "lo relevante a la hora de pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto, no su rúbrica o la denominación de la materia o título competencial en cuestión, sino el alcance material de las concretas competencias o potestades estatutariamente atribuidas a la Comunidad Autónoma".

Aplicando este criterio, la sentencia atribuye un significado no competencial a la referencia que hace el Estatuto a la política sobre integración social y económica de la población inmigrante. Esta política se inserta en otras competencias de la Generalitat, como son servicios sociales, sanidad, educación o vivienda. En este sentido, afirma que "no existe inconveniente alguno en que se haga una expresa previsión a que esas competencias (se refiere a las previamente previstas sobre servicios sociales) se ejercerán especialmente al servicio de la integración de los inmigrantes e incluso que se establezca la obligación por parte de las instituciones autonómicas de realizar políticas que, aunando todas esas competencias, tiendan a esa integración social". Y

88. Francisco Javier DONAIRE VILLA, y David MOYA MALAPEIRA, ob. cit., p. 123.

89. Vicenç AGUADO I CUDOLÀ, "La decisión del Tribunal Constitucional con respecto a las competencias sobre inmigración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006", en *Revista catalana de dret públic*, N.º. Extra-1, 2010 (Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006), p. 370.

añade que las disposiciones del Estatuto "en ningún caso puede entenderse que releguen la competencia exclusiva que el Estado ostenta en materia de inmigración".

Sobre la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, el TC señala que "debe considerarse circunscrita, como revela su tenor literal, a las primeras actuaciones sociosanitarias y de orientación, de modo que la exclusividad con que se define la competencia autonómica, en cuanto manifestación de la competencia asumida en materia de asistencia social, resulta limitada por la competencia exclusiva reservada al Estado ex art. 149.1.2 CE".

El párrafo en el que la STC 31/2010 analiza la constitucionalidad del apartado 2 del art. 138 EAC comienza afirmando "que es evidente que la competencia en materia de entrada y residencia de extranjeros se inscribe en el ámbito de la inmigración y la extranjería", que es competencia exclusiva del Estado. Salva la posibilidad de que las CCAA puedan ejercer facultades en virtud de la "competencia ejecutiva en materia de legislación laboral" sobre los extranjeros cuya relación laboral se desarrolla en Cataluña. Y finaliza con la siguiente afirmación: "si al Estado ha de corresponder, con carácter exclusivo, la competencia en cuya virtud se disciplina el régimen jurídico que hace del extranjero un inmigrante y atiende a las circunstancias más inmediatamente vinculadas a esa condición, a la Generalitat puede corresponder aquella que, operando sobre el extranjero así cualificado, se refiere estrictamente a su condición como trabajador en Cataluña".

Por último, sobre la participación de la Generalitat en las decisiones del Estado sobre inmigración, la STC 31/2010 afirma que "el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es una sede normativa impertinente, con una perspectiva constitucional, para prever, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que en él se enuncian en asuntos tales como los relativos a la inmigración, cuando éstos tengan, como expresamente se prevé, «una especial trascendencia para Cataluña»". Pero resta eficacia a la disposición estatutaria, al afirmar que corresponde a la legislación estatal determinar "libremente" "los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la Comunidad Autónoma a la que se refiere el precepto". Donaire y Moya analizan: "La argumentación, sin embargo, no especifica más, y, concretamente, no entra a ponderar si el carácter preceptivo y previo de la participación autonómica establecida por el Estatuto catalán en la determinación del contingente anual de extranjeros limita o no la libertad del Estado en la determinación del alcance y el detalle de esta participación. Tal vez, porque, más allá de la inclusión de ambos calificativos, el Estatuto catalán, en congruencia jurídica con el carácter exclusivo del título estatal sobre inmigración, deja un amplísimo margen de configuración al legislador central para concretar el alcance de esa participación autonómica"[90].

El resumen que hacen Donaire y Moya es que la STC 31/2010 admite "una limitada intervención autonómica, condicionada a la existencia de competencias estatutarias conexas y sectoriales, ante las cuales, y bajo determinadas circunstancias, el

90. Francisco Javier DONAIRE VILLA, y David MOYA MALAPEIRA, ob. cit., p.

título estatal puede ceder la "preferencia". En consecuencia, impone dos tipos de límites a la intervención autonómica: la conexión necesaria con otras competencias estatutarias y el título competencial del Estado.

4.2. Los efectos de la Sentencia

La impresión general es que, en materia de inmigración, la STC 31/2010 no produjo un gran cambio. Es significativo que la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobada mucho después, mediante la LO 1/2018, de 5 de noviembre, haya seguido el modelo marcado por los Estatutos de Andalucía y Cataluña, basado en la descripción de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma en materia de atención e integración a los migrantes, la atribución a la Comunidad de Canarias de la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo y la participación de la Comunidad Autónoma en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Canarias.

Destacan Donaire y Moya que, desde una "perspectiva pragmática", la STC 31/2010 no ha desmontado el traspaso a Cataluña de las potestades ejecutivas en relación con las autorizaciones de trabajo de los extranjeros ni las reformas introducidas por la LO 2/2009. Al contrario, señalan que la Sentencia "abre la puerta a la potencial generalización de las facultades autonómicas sobre autorizaciones laborales iniciales", sin tener que reformar sus Estatutos[91]. De momento no se ha producido una generalización, sino una limitada extensión al País Vasco, que ha recibido el traspaso que le permitirá tramitar las autorizaciones de trabajo para personas extranjeras[92].

Podemos añadir que se ha producido un cuestionamiento de la intervención de las CCAA, que está ligado al objetivo de aligerar las cargas burocráticas para las empresas que resulta de la crisis económica. El informe de la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas, de 2013, advertía de que se estaba produciendo "una divergencia de las condiciones de acceso de los extranjeros no comunitarios a los distintos servicios, así como en los requisitos cuyo cumplimiento permite la permanencia en territorio nacional". Recomendaba reforzar "una política nacional de integración", mediante una reforma de la LO 4/2000, que defina "unos criterios comunes de integración de los inmigrantes" y determine "el ámbito de actuación de cada una de las diferentes administraciones públicas"[93].

En relación con la gestión de los permisos de trabajo y residencia, que solo se había traspasado a Cataluña, el informe asume que estas potestades de ejecución derivan de la competencia autonómica en materia de relaciones laborales y que podrían ser asumidas por todas las CCAA sin necesidad de modificación estatutaria. La situación de las autorizaciones de residencia y trabajo, en la que el Estado resuelve

91. Ibídem, p. 124.

92. El acuerdo entre el Gobierno central y el Gobierno vasco se formalizó en la Comisión Bilateral de Cooperación celebrada el 6 de marzo de 2025, donde se anunció que la gestión efectiva de estas competencias comenzará a partir del 1 de julio de 2025.

93. Informe inicial de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, pp. 123-124, https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF.

sobre los requisitos de la residencia y la Comunidad Autónoma analiza los requisitos laborales y la situación de empleo, es criticada por el informe, que considera que impide "tener una visión global de la política de admisión; introduce barreras a la unidad de mercado y supone la existencia de duplicidades horizontales (entre CCAA) al obligar a los interesados a solicitar ampliación del ámbito territorial para desarrollar, por ejemplo, una actividad por cuenta propia en más de una Comunidad Autónoma; incrementa las cargas burocráticas y dificulta el mantenimiento de unos criterios homogéneos en la gestión de la extranjería en todo el territorio del Estado español"[94]. Aboga por aprovechar la transposición de la Directiva 2011/98/UE, de 13 de diciembre de 2011, para revisar la legislación estatal "con el fin de implantar un permiso único sustituyendo la autorización de trabajo por un informe de la autoridad laboral autonómica". Un cambio que no se produjo, pero que queda como propuesta en el debate político.

También se mantiene la ley catalana sobre la acogida de las personas inmigradas o retornadas. Sobre esta cuestión, Donaire y Moya mencionan al recurso de inconstitucionalidad presentado por la Defensora del Pueblo, relativo al idioma en que debe impartirse la formación de acogida. Señalan que el recurso incide sobre "un aspecto muy concreto (y diríamos hasta cierto punto secundario con relación al debate de fondo sobre la integración de la inmigración)"[95]. Es cierto que el derecho a la educación como elemento de la integración de los migrantes es una cuestión mucho más amplia[96]. El recurso se resuelve en la STC 87/2017, de 4 de julio, que sigue la estela de la Sentencia sobre el Estatuto, que declara la inconstitucionalidad únicamente del apartado de la ley que obliga a alcanzar un determinado nivel lingüístico en catalán como condición de acceso a las acciones formativas en lengua castellana.

La valoración respecto del impacto de la Sentencia hacia el futuro es diferente. Se ha advertido de que la Sentencia deriva de la Constitución "estrictos límites interpretativos" a la intervención autonómica en este ámbito"[97], dejando a las CCAA "en la práctica sin la posibilidad de profundizar en herramientas que permitan encarar de forma adecuada la inmigración[98]. De manera más enfática, se ha dicho que el TC frena una "apuesta federalizante del modelo"[99].

94. Francisco Javier DONAIRE VILLA, y David MOYA MALAPEIRA, ob. cit., p. 124.

95. Ídem.

96. Luis E. DELGADO RINCÓN, "El derecho a la educación en su dimensión prestacional: algunos elementos del sistema educativo que contribuyen a la integración social de los inmigrantes", en Francisco Javier MATIA PORTILLA (dir.) e Ignacio ÁLVAREZ RODRÍGUEZ (coord.), *Nuevos Retos para la Integración Social de los Inmigrantes*, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 161-196.

97. David MOYA MALAPEIRA, "Competencia en materia de inmigración", en *Revista catalana de dret públic*, N.º Extra-1, 2010 (Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006), p. 364.

98. Vicenç AGUADO I CUDOLÀ, ob. cit., p. 371.

99. Marco APARICIO WILHELMI, "La decisión de las competencias relacionadas con la inmigración", en el mismo número monográfico de la *Revista catalana de dret públic*, p. 356.

4.3. Las subvenciones estatales a favor de la integración y las funciones ejecutivas del Servicio Público de Empleo Estatal

La jurisprudencia posterior a la Sentencia del Estatuto se ha ocupado de la concesión de subvenciones a municipios y mancomunidades de municipios para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. La STC 227/2012, de 29 de noviembre, descarta que este tipo de ayudas del Estado puedan encuadrarse en la materia de inmigración[100]. Toma como referencia la Sentencia del Estatuto, en la parte en la que rechaza que el art. 149.1.2ª pueda ser un título horizontal. El TC adscribe las ayudas que persiguen fomentar programas de integración de los inmigrantes a la materia de asistencia social[101]. A partir de este encuadre competencial, el Tribunal sigue el esquema fijado en su jurisprudencia previa[102], para llegar a la conclusión de que el Estado puede decidir asignar fondos y regular los aspectos centrales del régimen subvencional, pero no puede centralizar la gestión de las ayudas.

La misma solución se ha extendido a la atribución de funciones ejecutivas al Servicio Público de Empleo Estatal. La STC 179/2016, de 20 de octubre, a diferencia de lo que hemos visto en la jurisprudencia sobre subvenciones, considera que resulta aplicable el art. 149.1.2.ª CE. Tiene en cuenta las características y el fin de las acciones que se atribuyen al Servicio Público de Empleo Estatal: "medidas de intermediación y políticas activas de empleo, que se realizan en los países de origen de los extranjeros a quienes se dirigen y cuyo objetivo es lograr la integración de los inmigrantes en el mercado laboral nacional, al objeto de facilitar la ordenación de los flujos migratorios"[103]. La Sentencia concluye que las medidas "inciden directamente en la ordenación de la entrada de inmigrantes en nuestro país"[104].

4.4. El aprendizaje de las lenguas oficiales en la integración

Las pretensiones de construcción jurisprudencial son mayores en la STC 87/2017, sobre la designación del catalán como lengua vehicular en la gestión de las políticas de acogida e integración de inmigrantes. Respecto de la Sentencia del Estatuto, el TC añade en esta ocasión que "la competencia de «primera acogida» no es (...) otra cosa que la denominación que adopta la competencia exclusiva sectorial de la Generalitat en materia de asistencia social cuando incide sobre las primeras necesidades de integración social de la población extranjera"[105]. Por lo tanto, concluye que la regulación de las acciones formativas del servicio de primera acogida encuentra su apoyo en el art. 138.1 EAC, en conexión con la competencia sobre servicios sociales prevista en el art. 166.1 EAC.

---

100. En el mismo sentido, las SSTC 26/2013, de 31 de enero; 154/2013, de 10 de septiembre (sobre subvenciones para la habilitación de plazas de alojamiento a trabajadores migrantes ya contratados); y 78/2014, de 28 de mayo.

101. FJ 4.

102. Se citan las SSTC 13/1992, de 6 de febrero, y 178/2011, de 8 de noviembre. El voto particular se remite a la STC 226/2012, de 29 de noviembre.

103. Cita como precedente la STC 95/2002, de 25 de abril.

104. FJ 2d).

105. FJ. 3.

La Sentencia analiza si la actuación de Cataluña invade la competencia del Estado prevista en el art. 149.1.2ª. El TC reitera que, más allá de este título competencial, el Estado puede incidir en la integración social de los inmigrantes a través de sus títulos competenciales sectoriales, como hemos visto en las sentencias anteriores[106].

La Sentencia dedica varios párrafos a explicar la materia "extranjería", posiblemente de forma innecesaria para la resolución del recurso, porque finalmente utiliza un precepto de la LO 4/2000 que estaría más conectado con la inmigración que con la extranjería como parámetro de constitucionalidad para la ley autonómica. La Sentencia afirma que "hay que tener en cuenta, de un lado, que el art. 149.1.2 CE no se refiere exclusivamente a la inmigración como competencia estatal, sino que también incluye expresamente la «extranjería»". Emerge un ensayo de diferenciación entre inmigración y extranjería, que no existe en la legislación y que tampoco está delimitada de forma precisa en la doctrina. El ordenamiento no separa dos conjuntos de normas, sino que combina ambos enfoques en la LO 4/2000 y el término Ley de Extranjería no se utiliza más que en un sentido impreciso. En el ámbito doctrinal, Eliseo Aja se ha ocupado de la distinción entre la extranjería y la inmigración. Explica que los dos términos se equiparan y se utilizan indistintamente, pero apunta a que pueden tener un significado distinto. En un sentido más preciso, la extranjería hace referencia a una condición legal, mientras que la figura del inmigrante está ligada a la situación real de quien traslada su domicilio y su familia a otro Estado con el propósito de realizar una actividad remunerada[107].

Siguiendo con esta digresión, el Tribunal concreta el contenido de la competencia exclusiva estatal sobre el "estatuto jurídico del ciudadano extranjero". Señala que éste se asienta en una lectura integrada del art. 149.1.2 CE y del art.13 CE, que establece que "los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título, en los términos que establezcan los tratados y la ley"[108]. Los dos aspectos principales de esta competencia estatal sobre extranjería, según la sentencia, son determinar qué derechos, propios de los españoles, deben extenderse a los extranjeros y establecer los derechos específicos de los extranjeros en cuanto tales, como el derecho al aprendizaje de lenguas oficiales para su integración social.

Desde una aproximación negativa, la Sentencia impone dos límites a la competencia estatal. Especifica que el "estatuto del extranjero", como parte integrante del título competencial estatal del art. 149.1.2 CE, no incluye "la fijación de unas condiciones básicas de igualdad entre todos los extranjeros radicados en el territorio del Estado, sino que tiene, más bien, el objetivo de fijar las condiciones de igualdad entre extranjeros y españoles en la titularidad de los derechos constitucionales". Además, señala que el Estado no tendría la facultad de imponer políticas sectoriales concretas a las CCAA. La Sentencia destaca que la competencia estatal sobre el estatuto del extranjero no es un "título horizontal". Solo fija los mínimos indisponibles en mate-

106. FJ 5.
107. Eliseo AJA, *Inmigración y democracia*, Alianza editorial, 2012, pp. 45-47.
108. FJ 4.

ria de derechos, permitiendo a las autonomías desarrollar políticas propias en sus ámbitos competenciales.

Tras lo que nos parece un largo *obiter dicta*, la Sentencia centra el parámetro de constitucionalidad en el art. 2 ter de la LO 4/2000, que señala en su apartado segundo, a los efectos de promover la integración social, que las Administraciones públicas deben realizar "acciones formativas... garantizando en todo caso... el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales"[109]. Afirma que esta norma, la única de índole lingüística contenida en la Ley Orgánica "no está ubicada en el conjunto normativo que define el estatuto jurídico del extranjero en España –ámbito en que el legislador ha optado por no incluir ningún derecho de tipo lingüístico– sino que se sitúa en el marco de los objetivos generales de la política migratoria fijados por el Estado". Del contraste del art. 9 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2010 con el citado art. 2 ter de la LO 4/2000, el TC concluye la nulidad del apartado del precepto legal autonómico que hace depender el acceso al conocimiento de la lengua castellana de la efectiva adquisición de competencias básicas en lengua catalana. También establece una interpretación conforme de la afirmación del catalán como lengua vehicular en la gestión de las políticas de acogida e integración de inmigrantes.

4.5. El acceso a la asistencia sanitaria de los extranjeros en situación irregular en tiempos de restricciones presupuestarias

Como consecuencia de la crisis de deuda pública se produce una controversia entre el Estado y las CCAA sobre el acceso a la asistencia sanitaria de los extranjeros en situación irregular. En un contexto de contención del gasto público, el gobierno central modificó la regulación del acceso al servicio de salud, mediante el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud. Se reformó la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. En concreto, el art. 3, que establece quiénes son titulares del derecho a la protección a la salud y a la atención sanitaria. El acceso a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos se vinculó a la condición de asegurado o beneficiario del sistema, especificando que los extranjeros recibirán asistencia sanitaria cuando estén registrados o autorizados como residentes en España. Se excluía a las personas que estaban empadronadas, pero que carecían de una autorización de residencia. El TC declaró la constitucionalidad de esta medida en la STC 139/2016, de 21 de julio, que solo en su fundamento jurídico 12º entra de forma muy breve en los problemas competenciales.

Para compensar la restricción estatal, algunas CCAA modificaron su normativa para permitir que las personas empadronadas y con bajos ingresos conservaran su tarjeta sanitaria. El Estado promovió entonces recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia contra estas iniciativas autonómicas, dependiendo del rango legal de la norma autonómica. El primero de los conflictos que resolvió el TC fue el interpuesto contra el Decreto del Gobierno Vasco 114/2012, de 26 de junio, sobre régimen de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de

109. FJ 6.

la Comunidad Autónoma de Euskadi. Luis Delgado describe con detalle esta situación de "heterogeneidad normativa", caracterizada no sólo por la existencia de normas autonómicas diversas, sino también por diferentes formas de aplicar la ley estatal en relación con la concesión de la tarjeta sanitaria, que "puede dar lugar a un no deseable «efecto llamada», a un desplazamiento de los inmigrantes irregulares desde aquellas CCAA que no les conceden el acceso a las prestaciones sanitarias adicionales o complementarias a otras Comunidades que sí se las ofrecen"[110].

La STC 134/2017, de 16 de noviembre, consideró que la norma autonómica era contraria a la legislación básica del Estado[111]. La Sentencia descarta que concurra la competencia sobre inmigración y extranjería recogida en el art. 149.1.2 CE, en contra de lo que aparece en la disposición final primera del Decreto-ley[112]. Utiliza la delimitación que hace la STC 87/2017 del "estatuto del extranjero". Este estatuto se refiere a la determinación de "los derechos que, correspondiendo, en principio, a los españoles, deben ser extendidos a los ciudadanos de otras nacionalidades radicados en nuestro país". Es decir, a las condiciones de igualdad entre extranjeros y españoles en la titularidad de los derechos constitucionales. En cambio, la Sentencia excluye de la extranjería como materia competencial la fijación de unas condiciones básicas de igualdad entre todos los extranjeros radicados en el territorio del Estado.

En consecuencia, la Sentencia se centra en la competencia sobre bases y coordinación general de la sanidad[113]. Se analiza, por una parte, la interpretación de la norma estatal, para valorar si hay contradicción con la regulación autonómica; y por otra, la consideración de la norma estatal como básica. En relación con la primera cuestión, el TC asume que la norma estatal debe ser interpretada a partir de una "vocación de exhaustividad", que "cierra toda posibilidad a las normas autonómicas de desarrollo para configurar un sistema de acceso a las prestaciones sanitarias que no atienda a los conceptos de asegurado o de beneficiario que han establecido las bases recogidas en el tantas veces citado art. 3 de la Ley 16/2003". Las adiciones autonómicas al ámbito subjetivo del derecho a la asistencia sanitaria son contrarias a la norma estatal. Eduard Roig es crítico con esta interpretación de la norma estatal, basada en que la finalidad expresa de la norma básica es "establecer un sistema que permita una mayor raciona-

110. Luis DELGADO DEL RINCÓN, "El derecho a la asistencia sanitaria de los inmigrantes en situación administrativa irregular: la exclusión de la condición de asegurado por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril", en Francisco Javier MATIA PORTILLA (dir.) e Ignacio ÁLVAREZ RODRÍGUEZ (coord.), *Nuevos Retos para la Integración Social de los Inmigrantes*, Tirant lo Blanch, 2014, p. 253. Del mismo autor, posteriormente, *El derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros: limitaciones y problemas competenciales*, Tirant lo Blanch, 2019.

111. Este pronunciamiento fue seguido por las SSTC 140/2017, de 30 de noviembre (sobre la Ley Foral 18/2012, de 19 de octubre, sobre la complementación de las prestaciones farmacéuticas en la Comunidad Foral de Navarra); 145/2017, de 14 de diciembre de 2017 (respecto del Decreto-ley del Consell de la Generalitat Valenciana 3/2015, de 24 de julio, por el que se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunidad Valenciana); 2/2018, de 11 de enero de 2018 (en relación con la Ley 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social, de la Comunidad Autónoma de Extremadura); y 18/2018, de 22 de febrero (sobre el Decreto Foral 117/2012, de 31 de octubre, que establece el procedimiento y las condiciones para el acceso a las prestaciones del régimen de universalización de la asistencia sanitaria pública en la Comunidad Foral de Navarra).

112. FJ 3.

113. FJ 5.

lización del gasto sanitario y un reforzamiento de la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud"[114]. Sugiere Roig que el TC debería haber tenido más presente la fuerza interpretativa de los derechos del Capítulo III del Título I de la Constitución. Afirma que ante las dudas que generaba la lectura de la norma estatal, en cuanto a que su comprensión como limitadora de ampliaciones era polémica, el Tribunal debería haberse inclinado la interpretación más favorable a la efectividad del derecho a la salud.

Respecto a la segunda cuestión, la Sentencia reconoce el carácter material básico de una norma estatal. La Sentencia no considera que el concepto de bases en materia de salud restrinja la facultad del Estado al establecimiento de una protección mínima. Por el contrario, estima que el reconocimiento a las CCAA de la capacidad de desarrollo para mejorar el ámbito prestacional fijado por el Estado "se halla en función, precisamente, de los límites y del alcance que las propias bases del Estado fijen, con fundamento en los intereses generales que aquél justifique".

En sentido contrario, el voto particular suscrito por los Magistrados Valdés Dal-Ré, Xiol Ríos, Conde-Pumpido Tourón y Balaguer Callejón, expresa un "rotundo desacuerdo con esa desmedida noción de lo básico, que no se diferencia sustancialmente de una competencia legislativa exclusiva del Estado"[115]. Defienden la capacidad que deben tener las CCAA para mejorar la cobertura sanitaria a colectivos que la legislación estatal no protege. Como argumento *a contrario*, se preguntan si la vía informal constituye el único recurso del que pueden disponer las CCAA[116].

El discurso que sostiene el voto particular se apoya en un doble fundamento: el principio de autonomía y la cláusula del Estado social. En relación con el primero, el voto particular declara que el principio de solidaridad y la existencia de financiación propia "condicionan, pero en modo alguno cercenan el principio de autonomía". Defienden "una concepción consustancial a la diversidad territorial que otorga a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, que supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos, pues la autonomía significa precisamente la capacidad de adoptar políticas propias, en el marco de la Constitución y del Estatuto".

También subrayan la relevancia que tiene la universalidad del sistema de salud en la idea de Estado social. Consideran que el cambio de la legislación estatal, que se aparta "de manera brusca del principio de universalidad en el acceso a la asistencia

---

114. Eduard ROIG, "Las bases como "máximo" común: comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 134/2017, de 16 de noviembre, y 145/2017, de 14 de diciembre que consideran básica la exclusión de determinadas personas del sistema sanitario público", en la web del Observatorio de Derecho Público, IDP, https://www.foroautonomias.es/las-bases-como-maximo-comun-comentario-a-las-sentencias-del-tribunal-constitucional-1342017-de-16-de-noviembre-y-1452017-de-14-de-diciembre-que-consideran-basica-la-exclusion-d/.

115. Se centra en el análisis del voto particular Olimpia MOLINA HERMOSILLA, "Comentario a la sentencia Tribunal Constitucional 134/2017, de 16 de noviembre", *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, N.º 3 (Especial), 2023, págs. 309-315.

116. El voto particular señala que otras Comunidades Autónomas dictaron instrucciones a los centros sanitarios de su competencia para que facilitaran a todas las personas, con criterios de gratuidad y al margen de su situación jurídica o de su nacionalidad, las prestaciones sanitarias precisas para garantizar su derecho a la salud.

sanitaria" ha colocado "entre paréntesis el fatigoso pero constante proceso de construcción y consolidación en la sociedad española del Estado de Bienestar". Y añaden: "la concepción del *Welfare State*, propia del constitucionalismo social más avanzado, ha sido suplantada, en aras al logro de presuntos objetivos tales como la eficiencia y la racionalización económicas, por la del *Workfare State*". Las medidas adoptadas por las CCAA se justifican por "la abierta finalidad de evitar las situaciones de desprotección, con riesgos evidentes para la salud no solo individual sino también colectiva, generadas por el Real Decreto-ley 16/2012 en relación con los colectivos sociales más vulnerables en una economía de mercado progresivamente globalizada".

En el mismo sentido que el voto particular, Maldonado Molina valora que la interpretación realizada por el TC vacía de contenido al Estado autonómico y la declaración de Estado social y democrático de Derecho[117]. Centrándose en la organización territorial, Eduard Roig critica que la Sentencia excepcione el entendimiento de las bases como un mínimo común garantista para afirmar la posibilidad de fijar un máximo común excluyente[118]. Afirma que la Sentencia "comporta la generación de un nuevo título horizontal (aplicable al menos a las competencias básicas) de carácter negativo: la posibilidad de excluir actuaciones autonómicas adicionales por razón de gasto". Argumenta que el Tribunal no debería haber aceptado la necesidad de esta interpretación de las bases estatales, que atiende a la garantía de la sostenibilidad financiera sin haber examinado de forma crítica la relación entre este fin y las medidas adoptadas. Critica que el TC se base en una valoración económica "sin recurrir a elemento objetivo alguno respecto de sus magnitudes y aceptando sin más la posición estatal"[119].

4.6. La soberanía como criterio de delimitación de la competencia exclusiva del Estado

El concepto de soberanía no aparece mencionado, como ya hemos señalado anteriormente, en la fundamentación jurídica de las SSTC 31/2010 y 87/2017. Sin embargo, parece tener un protagonismo mayor en los sistemas doctrinales. Santiago Ripol Carulla interpreta el art.149.1.2.ª de la Constitución a partir de una identificación de las materias "relacionadas directamente con el ejercicio de la soberanía territorial de los Estados", que incluiría "el control de fronteras, la determinación de los flujos migratorios, el establecimiento del estatuto de los extranjeros y de las condiciones y requisitos para autorizar su entrada, estancia, residencia y trabajo en España". Y su distinción con aquellas otras "que se orientan a la asistencia del inmigrante y a favorecer su integración social". Mientras las primeras encuentran acomodo en el

117. Juan Antonio MALDONADO MOLINA, "La distribución de competencias como límite a la efectiva protección de la salud (STC 134/2017, de 16 de noviembre; 140/2017, de 30 de noviembre; y 145/2017, de 14 de diciembre)", en *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Nueva Época, 20(2), 2018, pp. 305-315, https://doi.org/10.5209/FORO.59021.

118. En este sentido, Eduard ROIG, "Las bases como "máximo" común", ob. cit.

119. Ídem. Opina que el Tribunal Constitucional debería haber examinado "elementos como (a) el impacto real sobre la sostenibilidad de la exclusión de sujetos, (b) la realidad de la afectación a la sostenibilidad del Sistema cuando la atención a dichos sujetos se realiza con financiación propia de la Comunidad, la existencia de otros mecanismos de garantía de la sostenibilidad financiera del sector público (c) o, por último, (d) la legitimidad constitucional de la distribución de la carga de la sostenibilidad (que gravita en exclusiva precisamente sobre quienes tienen menos recursos)".

marco de las competencias exclusivas del Estado, las segundas afectan a títulos competenciales autonómicos de carácter sectorial[120]. Retoma como referencia la idea de Montilla, que ya hemos explicado anteriormente, de que el contenido del art. 149.1.2ª debe estar acotado a un núcleo duro relacionado con el control de la entrada, la salida y la permanencia de los extranjeros en España, como vía para limitar la expansión de la competencia del Estado.

5. La inmigración en el centro de la arena política: los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto a la acogida de menores no acompañados

La proposición de ley orgánica de delegación se presenta en un momento en el que la inmigración y el asilo están en el centro de la arena política en los países receptores de inmigración[121]. En España, la dificultad para llegar a acuerdos se ha manifestado en el surgimiento de conflictos entre el Estado y las CCAA respecto a la atención a los menores no acompañados.[122] En este contexto, el Gobierno ha aprobado una reforma de la legislación de extranjería para establecer un sistema obligatorio de redistribución. El Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias, ha sido recurrido por varias CCAA ante el TC.

5.1. El bloqueo de la cooperación voluntaria

De acuerdo con la exposición de motivos del Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, el Estado y las comunidades y ciudades autónomas, reunidos en la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, acordaron la ubicación de estos menores. Esta conferencia sectorial aprobó el 30 de septiembre de 2022 el «Modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada» y el «Plan de respuesta ante crisis migratoria para menores migrantes 2022-2023». Este régimen de cooperación implica que los acuerdos vinculan a las comunidades y ciudades autónomas que no se hayan opuesto a ellos. Ante la falta de acuerdo en los años posteriores se ha producido una situación de bloqueo, que plantea un problema humanitario respecto de los menores que llegan a Canarias, Ceuta y Melilla.

---

120. Santiago RIPOL CARULLA, "Art. 149.1.2ª" en M.E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, tomo II, Fundación Wolters Kluwer España, 2018, p. 1228.

121. "Inmigración y asilo, en el centro de la arena política" fue el título elegido por el Anuario CIDOB de 2018 para describir el contexto que se impone en Estados Unidos y Europa. Joaquín ARANGO, Ramón MAHÍA, David MOYA y Elena SÁNCHEZ-MONTIJANO, "Inmigración y asilo, en el centro de la arena política", en *Anuario CIDOB de la Inmigración 2018*, p. 14.

122. Tomás de la QUADRA-SALCEDO JANINI: "La protección e integración social de los menores extranjeros no acompañados (MENAS) en el Estado autonómico", en *Revista general de derecho constitucional*, Nº. 41, 2024.

5.2. El protocolo del Gobierno de Canarias de recepción de menores extranjeros migrantes no acompañados

Una primera reacción del Gobierno de Canarias consistió en acordar que las entidades colaboradoras no recibieran nuevos menores migrantes sin su autorización expresa y se exigía que el Estado cumpliera sus obligaciones en la gestión de menores migrantes (Acuerdo del Gobierno de Canarias, 2 de septiembre de 2024). En desarrollo del acuerdo, la Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias aprobó un protocolo que exige que toda recepción sea individualizada, con intervención del Ministerio Fiscal y previa autorización de la administración autonómica (Resolución de 10 de septiembre de 2024). El Gobierno central impugnó estas disposiciones autonómicas ante el TC por vulnerar disposiciones sustantivas y competenciales de la Constitución.

La STC 43/2025, de 12 de febrero, declara que las resoluciones autonómicas son inconstitucionales por haber dispuesto de sus competencias en materia de protección de menores "en forma contraria a su propio estatuto de autonomía" (FJ 3.E). Se basa en que las competencias estatutarias son indisponibles e irrenunciables por imperativo constitucional. En este sentido, la Sentencia señala que la protección de menores extranjeros no acompañados es una competencia compartida: el Estado asume funciones de control y salvamento, mientras que la protección y tutela corresponde a la comunidad autónoma una vez el menor está en situación de desamparo en su territorio.

Tras establecer la inconstitucionalidad de las disposiciones autonómicas, la Sentencia añade una reflexión sobre "la realidad subyacente a este proceso constitucional". Señala que la inmigración "es un fenómeno de evidente naturaleza supraautonómica que trasciende el círculo de sus intereses propios (art. 137 CE) y sobrepasa notoriamente su capacidad de gestión autónoma". Invoca el principio de solidaridad y de lealtad constitucional, como pilares esenciales del modelo de organización territorial implantado por la Constitución, en los que se sustentan el deber general de colaboración y los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las CCAA.

5.3. Las medidas cautelares adoptadas por el Tribunal Supremo en relación con los menores que solicitan asilo

El 25 de marzo de 2025, el TS dictó un auto que obliga al Gobierno central a hacerse cargo de más de un millar de menores migrantes no acompañados solicitantes de asilo que estaban bajo la tutela de la red autonómica de Canarias. El Supremo fundamentó su decisión en la necesidad de corregir la situación de hacinamiento y en la obligación de proteger el interés superior del menor, recordando que la gestión del sistema de acogida de protección internacional corresponde al Estado.

Aunque el TS estableció un plazo improrrogable de diez días para que el Estado asumiera su responsabilidad, el cumplimiento de la medida cautelar no ha sido inmediato. El TS celebró una vista pública el 29 de mayo con el fin de que la Administración del Estado informara sobre el cumplimiento de la medida cautelar. De acuerdo

con los medios de comunicación, el Gobierno reconoció en la vista ante el Supremo que aún no había evaluado la acogida de ningún menor solicitante de asilo en Canarias. Coincidiendo con esta vista pública, el Gobierno presentó unilateralmente un borrador de protocolo para hacerse cargo de los menores.

5.4. El mecanismo de redistribución de menores de edad extranjeras no acompañados

El 15 de julio de 2024, los grupos parlamentarios Socialista, SUMAR y Mixto presentaron al Congreso una propuesta de modificación de la LO 4/2000 para introducir un sistema de redistribución, pero la toma en consideración de la iniciativa fue rechazada en el Congreso[123]. Este fracaso parlamentario llevó al Gobierno a aprobar la medida mediante Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo. La negociación con los grupos parlamentarios que habitualmente respaldan las iniciativas del ejecutivo, con el apoyo clave de Junts, permitió que el decreto-ley fuera convalidado por el Congreso[124].

La exposición de motivos del decreto-ley destaca que es necesario cohonestar las competencias estatales y autonómicas a través de los principios de colaboración, cooperación y coordinación. Atribuye un papel central a los acuerdos de cooperación en la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia. No obstante, señala que "la actual situación migratoria y la necesaria prevalencia del interés superior del menor, hacen procedente la adopción de medidas adicionales por parte del Estado" en ejercicio de las competencias exclusivas sobre extranjería e inmigración. Se establece un doble régimen: el principal, en situaciones ordinarias, en el que resulta necesario que la conformidad de las comunidades y ciudades autónomas con el reparto; y en "situaciones de contingencia migratoria extraordinaria", en el que el Estado, "con base en su competencia exclusiva en materia de inmigración", puede establecer efectos vinculantes para las comunidades y ciudades autónomas. En este segundo caso, el Estado incidirá en las competencias en materia de atención e integración social "cuando resulte imprescindible su redistribución territorial planificada para garantizar la protección del interés superior de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas, posibilitando unas condiciones dignas de atención e integración social".

El Real Decreto-ley introduce un nuevo art. 35 bis en la LO 4/2000, en que se prevén dos sistemas para afrontar las situaciones de crisis "para la protección del interés superior de la infancia y la adolescencia migrante no acompañada". El primero en el que la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia puede acordar por unanimidad, los requisitos para la declaración de la situación de contingencia migratoria extraordinaria, el plan de respuesta a dicha situación, y los criterios para la aplicación de dicho plan. En defecto de dicho acuerdo unánime, se habilita a la AGE

123. Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso. Proposición de Ley de modificación de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (122/000123).

124. Posteriormente se ha iniciado la conversión en ley. El 9 de mayo se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el Proyecto de Ley por la que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias (procedente del Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo).

para adoptar estas decisiones, de conformidad con la ley. Los artículos 35 *ter*, *quáter* y *quinquies* detallan el modelo de gestión de contingencias migratorias extraordinarias que se aplica en ausencia de acuerdo.

El apartado segundo del art. 35 bis precisa los criterios para declarar la situación de contingencia migratoria extraordinaria. Se considera que concurre esta situación "en aquellas comunidades o ciudades autónomas cuyo sistema de protección y tutela de personas menores de edad extranjeras no acompañadas exceda en ocupación tres veces su capacidad ordinaria". Este índice de la capacidad ordinaria se define en la nueva disposición adicional undécima de la LO 4/2000 de acuerdo con una fórmula matemática (apartado 1º) y se aprueba anualmente mediante real decreto, "previa información a la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia".

La asignación de menores a cada territorio se realiza según criterios como población, renta per cápita, desempleo, insularidad, y esfuerzo previo de acogida. El apartado cuarto de la disposición adicional undécima crea un fondo de compensación de 100 millones de euros para las comunidades receptoras.

En el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el consejo de gobierno de la Comunidad de Madrid[125], se aduce que la norma invade las competencias autonómicas estatutarias, de carácter exclusivo, en materia de recepción inicial y acogida de menores. El reparto de menores migrantes no acompañados entre CCAA también sería contrario, según el recurrente, al principio de solidaridad y lealtad entre administraciones, por no contar con la aprobación de las CCAA, y al principio de autonomía financiera, porque no garantiza la aportación económica necesaria para atender con garantías a los menores desplazados.

6. La delegación de competencias a Cataluña

6.1. La ausencia de una estrategia migratoria compartida

La exposición de motivos de la proposición de ley de delegación comienza con una digresión acerca del fenómeno migratorio. Son once párrafos en los que se fusionan ideas heterogéneas acerca de cómo debe ser esta política pública. El punto de referencia es una apuesta genérica por "una migración regular, ordenada y segura, que ponga en el centro los derechos humanos". Esta larga introducción se explica, posiblemente, por las profundas divergencias acerca de la estrategia de inmigración, que separa a los dos partidos políticos que registraron en el Congreso la proposición de ley de delegación.

6.2. Un modelo asimétrico en el que se descentraliza parcialmente la función de dirección política

La delegación profundiza en la asimetría del sistema de las funciones autonómicas en inmigración. Buena parte de la exposición de motivos se dedica a justificar la

125. La nota n.º 48/2025 del Tribunal Constitucional informa de que el Pleno ha admitido a trámite los recursos de inconstitucionalidad de Aragón, Cantabria y Extremadura.

particularidad de Cataluña. Primero, se afirma que el fenómeno migratorio tiene rasgos diferenciados en Cataluña. Se dice que Cataluña es un "territorio fronterizo" y se citan las estadísticas sobre el incremento de la población inmigrante en esta Comunidad. Pero también se alude como rasgos distintivos a "la capacidad de integrar a la catalanidad a estos recién llegados ofreciéndoles un futuro mejor", que es una idea muy imprecisa, y al hecho diferencial del catalán como lengua propia. Segundo, se subraya "la vocación de la sociedad catalana de gestionar por sí misma el fenómeno migratorio", del que se mencionan algunos hitos.

No queda claro si la finalidad de la delegación es mejorar la eficacia del sistema de la gestión administrativa de la inmigración, en línea con las primeras propuestas doctrinales de atribución extraestatutaria de competencias, o permitir a Cataluña desarrollar un modelo propio. Por una parte, son continuas las referencias que hace la exposición de motivos a la gestión migratoria y declara el propósito de "acercar la gestión" de este fenómeno a las administraciones más próximas. Por otra, la ambición del traspaso proyectado, por su carácter integral, parece mayor. La posibilidad de que Cataluña desarrolle una política propia se deduce del párrafo en el que se habla de la apuesta de esta Comunidad Autónoma "por un modelo de gestión basado en el establecimiento de una serie de derechos inclusivos, pero también de unos deberes claros", del "compromiso de integración y de respeto a los valores cívicos y conocimientos lingüísticos y culturales" que definen la sociedad catalana, de "un nuevo contrato social atractivo para estas personas recién llegadas" y de "un proyecto de futuro ilusionante, de esperanza y de bienestar compartido donde el ascensor social funcione para una integración plena". La perspectiva no estrictamente funcional de la delegación también puede deducirse de las declaraciones de algunos representantes políticos y de los artículos de opinión en los que se defiende la oportunidad de la delegación. Joan Ridao, por ejemplo, al final de su artículo, defiende que son "plenamente delegables algunas nuevas facultades relacionadas con la extranjería y la protección internacional" como un avance en la descentralización[126]. O, mejor dicho, la delegación de estas facultades sería una prueba de "si nos creemos de verdad la descentralización".

La idea de que la delegación tiene carácter integral implica que su alcance es mayor que la suma de las potestades parciales que se desgranan a lo largo del articulado. No se delegan solo las competencias del Estado que están directamente en conexión con las funciones de las CCAA sobre servicios sociales. Va más lejos que las propuestas doctrinales de hace dos décadas, que ponían el foco en superar la compartimentalización entre las autorizaciones de residencia y trabajo y las políticas sociales. Entonces, las propuestas de delegación tenían como objeto los procedimientos de concesión y renovación de los permisos de residencia y trabajo o la tramitación de los procedimientos de infracción o sanción. Ahora se parte de esos contenidos: concesión y renovación de autorizaciones de estancia de larga duración (art. 2), residencia temporal (art. 3), residencia de larga duración (art. 4) y gestión colectiva de contrataciones en origen (art. 5) y procedimientos sancionadores que no impliquen expul-

126. Joan RIDAO, "Qué se puede delegar a Cataluña en inmigración", publicado el 2 de enero de 2025, en el diario *El País*, recuperado de https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1251125.

sión (art. 6). Pero se incluyen en la delegación también otras potestades relacionadas con el control de las fronteras. La concentración en la Generalidad de todas estas funciones, con las posibles sinergias entre ellas, es un elemento nuevo, que se separa de los antecedentes doctrinales que hemos reseñado en los apartados anteriores.

Es importante destacar también que se delegan facultades en las que la administración actúa con un importante margen de discrecionalidad. Por ejemplo, las devoluciones (art. 6.2), las propuestas de resolución de expulsión (art. 6.3) o el "control de frontera (...) en materia de devolución de personas extranjeras (art. 9.1, creemos que se refiere a la denegación de entrada y la orden de retorno). La alternativa entre la multa o la expulsión o la necesidad de apreciar la concurrencia de límites a una decisión de retorno derivados de la garantía de los derechos fundamentales exigen una ponderación compleja y en la que pueden surgir diferentes interpretaciones y formas de aplicar la legislación

A lo anterior se suma la indeterminación de las facultades accesorias que se mencionan en las normas generales de delegación (art. 12, apartados 7 y 8). Se delega 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 CCAA" (apartado 7). También se delegan "cuantas actuaciones gestoras de carácter ejecutivo sean necesarias para el funcionamiento de los servicios a que se refieren las delegaciones realizadas" (apartado 8).

De la observación de las características del modelo que resultaría de la delegación, asimétrico y en que la dirección de la política migratoria sería compartida por dos niveles de gobierno (además del europeo), surge una oportuna reflexión doctrinal sobre los modelos comparados, que ha planteado Romero Caro[127]. Si en las propuestas doctrinales de comienzos del siglo XX, la referencia comparada son sistemas en los que la inmigración es competencia exclusiva del gobierno federal, la propuesta de delegación nos aleja de este modelo y nos acercaría a lo que Romero Caro denomina los modelos colaborativos de Australia y Canadá. Esta influencia, consciente o accidental, no aparece en la exposición de motivos de la proposición.

6.3. El control de fronteras como límite material

Esta propuesta de delegación ha suscitado opiniones críticas sobre su constitucionalidad. El aspecto más controvertido es la delegación de las potestades relacionadas con el control de fronteras[128]. Las primeras críticas han llegado en forma de artículos de opinión. El argumento por el que se considera que la delegación es inconstitucio-

---

127. Francisco Javier ROMERO CARO, "La delegación o transferencia de la competencia de inmigración en el federalismo comparado: una rara avis", en https://www.hayderecho.com/2025/03/19/inmigracion-delegacion-federalismo-comparado/].

128. La redacción de algunos preceptos plantea dudas, que podrían ser aclaradas mediante las enmiendas en el procedimiento parlamentario. Por ejemplo, el art. 6.2, no resulta claro a qué se refiere cuando alude a los "procedimientos sancionadores en materia de extranjería, para delegar "la ejecución de la normativa del Estado respecto a aquellos supuestos en los que la normativa del Estado no requiera la tramitación de expediente de expulsión". Crea confusión mezclar estos procedimientos sancionadores con los procedimientos de devolución, que no tienen carácter sancionador y no requieren la tramitación de expediente de expulsión

nal es que ésta afecta al control de las fronteras, que constituiría el contenido esencial de la competencia exclusiva reserva por la Constitución al Estado. Señalan que estos contenidos forman parte de la soberanía y aprecian un riesgo de ruptura de la unidad, por lo que concluyen que no son, "por su propia naturaleza", como dice el art. 150.2 de la Constitución, susceptibles de transferencia o delegación[129].

Estos argumentos aparecen desarrollados un poco más en los primeros artículos que se publican en medios más académicos. Fernández Alles señala tres criterios para enjuiciar la susceptibilidad de la delegación de las facultades de titularidad estatal a través del art. 150.2 de la Constitución[130]. Uno de ellos es la vinculación a la soberanía del Estado, al que denomina criterio de delimitación objetiva. A nuestro juicio, esta vía para identificar el límite material de las leyes de transferencia o delegación presenta la dificultad de basarse en un concepto huidizo, como es la soberanía, especialmente en un contexto en el que el Estado ha atribuido a la Unión Europea el ejercicio de una parte importante de las competencias en materia de asilo e inmigración.

Otros criterios que menciona Fernández Alles son el criterio de delimitación funcional, que indaga en si la gestión de la política pública que sustenta la competencia en cuestión es susceptible o no de fragmentación. De esta manera invita a distinguir entre competencias cuyo ejercicio sea unitario o fragmentable. Finaliza proponiendo como tercer criterio la delimitación territorial o del ámbito espacial de la competencia. Sostiene que serían delegables competencias de carácter intracomunitario y no aquellas que son intercomunitarias o supracomunitarias, dependiendo de "si el objeto de esa competencia se ubica o no dentro de los límites territoriales de la Comunidad Autónoma"[131]. Creemos que estos criterios conectan el límite material del art. 150.2 de la Constitución con los principios constitucionales de unidad y de solidaridad, en los que habría que profundizar.

La intervención de las CCAA en la política migratoria contrasta cada vez más de la imagen que recoge la Constitución de que la inmigración y la extranjería son una competencia exclusiva del Estado. Esa distancia entre la realidad y la norma constitucional está relacionada, en un primer momento, con la creciente relevancia de la integración social en la política migratoria; y más tarde, con la demanda de potestades ejecutivas como alternativa al déficit de participación de las CCAA en la determinación de la estrategia del Estado.

---

129. Javier TAJADURA TEJADA (2025, 13 de febrero). Delegación de competencias e inmigración. El Mundo; Manuel FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES (2025, 9 de marzo). Las fronteras no son transferibles. ABC; Armando SALVADOR SANCHO (2025, 11 de marzo). El acuerdo inmigratorio PSOE-Junts quiebra el principio de soberanía. El Mundo; Pablo NUEVO LÓPEZ (2025, 17 de marzo). Inmigración: delegación inconstitucional. Hay Derecho. https://www.hayderecho.com/2025/03/17/inmigracion-delegacion-inconstitucional/; y Agustín RUIZ ROBLEDO, A. (2025, 17 de marzo). La cesión de las competencias de inmigración a Cataluña: un fraude de ley y un fraude conceptual. El Español.

130. José Joaquín FERNÁNDEZ ALLES: "La delegación de competencias en materia de inmigración a las comunidades autónomas", en *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar:* REFEG, N.º 12, 2024, p. 10.

131. Ídem.

6.4. El control por el Estado

La proposición de ley no detalla los instrumentos de control por parte del Estado del ejercicio de las potestades delegadas. Se delegan a la Comunidad Autónoma los recursos administrativos que los interesados planteen respecto a las resoluciones concesión o renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo (arts. 2.3, 3.3 y 4.3). El apartado 9 del art. 12 señala que en el caso de que existiera una discrepancia en la aplicación de la transferencia, se reunirá la Comisión Bilateral, a instancia de cualquiera de las dos administraciones. Y continúa, con una fórmula que no añade nada nuevo, que en caso de que persista el desacuerdo, "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 art. 153.b) de la Constitución Española". De este último artículo de la Constitución Montilla ha dicho que "es una forma de control inexcusable en cuanto constitucionalmente prevista" y que faculta para "suspender actos o acuerdos dictados por los órganos autonómicos en ejercicio de las funciones delegadas"[132]. La garantía procedimental que se deduce del art. 153.b) para la comunidad autónoma consiste en atribuir la competencia al gobierno en cuanto órgano colegiado, y no a un ministro, además del dictamen previo preceptivo del Consejo de Estado[133]. En resumen, no se eluden los controles, pero no se prevén los estrictos mecanismos de control a los que se refería la doctrina hace dos décadas.

Es incierto si este déficit de previsiones sobre el control puede acarrear alguna consecuencia en el plano de la constitucionalidad. Ruiz Robledo lo intenta construir a través de la figura del fraude de ley (o de Constitución, en este caso). Sostiene que es un fraude conceptual presentar como una delegación lo que en realidad es una transferencia. El argumento implica distinguir entre transferencia y delegación, basándose en el criterio de los mecanismos de control. Afirma que la delegación permite al Estado establecer formas adicionales de supervisión, mientras que la transferencia es incondicionada y solo sometida a control judicial. Pone como ejemplo la LO 6/1997, de Transferencia de Competencias Ejecutivas en Materia de Tráfico y Circulación de Vehículos a Motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña[134]. Este argumentado, basado en el uso legislativo, ya aparece apuntada previamente por Montilla, quien señalaba que "en algunos casos, parece que el legislador ha nominado ley orgánica de delegación cuando el control estatal es más riguroso y transferencia cuando es más lábil"[135].

Este argumento presenta algunos puntos débiles. Para comenzar, resulta complicado exigir rigor conceptual al legislador en una cuestión en la que la Constitución no es precisa. Señala Montilla que, en sentido estricto, la transferencia y la delegación

132. José Antonio MONTILLA MARTOS: "Art. 150: Ley marco. Leyes Orgánicas de transferencia y delegación. Leyes de armonización", en Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y María Emilia Casas Baamonde (dir.), *Comentarios a la Constitución española,* Vol. 2, Tomo 2, 2018, p. 1545.

133. Ídem.

134. Agustín RUIZ ROBLEDO, ob. cit.

135. José Antonio MONTILLA MARTOS: "Art. 150: Ley marco. Leyes Orgánicas de transferencia y delegación. Leyes de armonización", ob. cit., p. 1546.

son "técnicas jurídicas de naturaleza distinta, vinculadas habitualmente a la atribución de la titularidad la primera y del ejercicio la segunda en la doctrina iuspublicista"[136]. Sin embargo, esta diferenciación conceptual no se ha plasmado en regímenes distintos en el art. 150.2 CE, donde se establecen límites comunes y existe en ambos casos la posibilidad de revocación unilateral por parte del Estado. El TC tampoco ha establecido un régimen diferenciado para la transferencia y la delegación[137]. Y no lo hace tampoco, por regla general, la doctrina, que habla de las leyes orgánicas de transferencia y delegación como un único tipo de fuente. Por otra parte, que el legislador emplee el término delegación cuando se establecen controles más rigurosos es un uso que no se apoya directamente en el art. 150.2 de la Constitución.

La propuesta de clasificación entre delegación y transferencia se puede basar también en la literalidad del art. 153 de la Constitución, que regula el control de la actividad de los órganos de las CCAA. En su apartado b) atribuye al "Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado", el control "del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del art. 150". Se estaría sugiriendo que la referencia expresa en el art. 153 de la Constitución a las funciones delegadas excluiría el control del Gobierno respecto de aquellas que han sido transferidas. Fundamenta Rafael Fernández Montalvo esta diferencia en la distinción conceptual entre transferencia y delegación. Argumenta que "en la transferencia, las facultades pasan a ser propias de la Comunidad Autónoma; mientras que en la delegación el Estado sigue siendo titular de las facultades delegadas". La delegación, "al tratarse del ejercicio de facultades que permanecen en el Estado", las Cortes Generales pueden reservar al Gobierno "la potestad de modificar o revocar las resoluciones de la correspondiente Administración autonómica". En cambio, esta posibilidad no cabría respecto de los actos realizados en ejercicio de facultades transferidas[138]. Sin embargo, apunta Montilla a que esa mención en exclusiva a la delegación tiene su origen "en un desajuste en las modificaciones introducidas en los dos preceptos constitucionales (150.2 CE y 153 CE) durante los debates constituyentes"[139].

6.5. La actualización de las facultades delegadas

También suscita dudas el significado de la habilitación a la Comisión Bilateral Estado-Generalitat para "actualizar y adaptar" 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" (apartado 6 del art. 12). Un aspecto que puede ser relevante, por ejemplo, ante la expectativa de modificaciones en la legislación europea que regula el retorno de extranjeros en situación irregular.

---

136. Ibíd, p. 1546.

137. En este mismo sentido, José Joaquín FERNÁNDEZ ALLES, ob. cit., p. 7, con apoyo en la STC 118/1996, de 27 de junio, FFJJ 61 y 62.

138. Rafael FERNÁNDEZ MONTALVO, "Art. 153", en Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y María Emilia Casas Baamonde (dir.), Comentarios a la Constitución española, Vol. 2, Tomo 2, 2018, p. 1615. Añade que el control específico del art. 153.b) CE, que solo resulta aplicable a las funciones ejecutivas, no a las legislativas, ya que estas no pueden ser objeto de delegación sino de transferencia.

139. José Antonio MONTILLA MARTOS: "Art. 150: Ley marco. Leyes Orgánicas de transferencia y delegación. Leyes de armonización", ob. cit., p. 1546.

7. Conclusiones

La descentralización de la gestión migratoria responde a una mayor complejidad de la realidad social. La existencia de una inmigración estable, unida a la incorporación de la integración entre los objetivos de la estrategia migratoria, está en el origen de la intervención de las CCAA a través de sus competencias en materia de asistencia social y, en paralelo, el surgimiento de un interés autonómico sobre la política estatal.

No se planteó la necesidad de reformar la Constitución, cuyo artículo 149.1.2ª califica la inmigración y la extranjería como competencias exclusivas del Estado, continuando la estela del artículo 14.16ª de la Constitución de 1931. Se asumió, por asentimiento y sin que surgieran conflictos competenciales, que esta relativización de la exclusividad de la competencia del Estado era compatible con la Constitución. Para ello se atribuyó a la inmigración como materia competencial un alcance más limitado que como fenómeno social.

La gobernanza de la inmigración se ha seguido desarrollando posteriormente, como consecuencia de la voluntad creciente de actuar por parte de algunas CCAA y de las carencias advertidas en el sistema, relacionadas con la falta de coordinación entre las medidas adoptadas por el Estado y las CCAA y la escasa participación autonómica en la definición de la política estatal. Además, existe una crítica a la eficacia del modelo de ejecución basado en las oficinas de extranjería. Existe controversia sobre la dirección de las reformas. Por una parte, se debate sobre el ejercicio por parte del Estado de potestades de coordinación. Una coordinación que se impone a través de la legislación estatal. Por otra, se discute la ampliación de las responsabilidades de las CCAA mediante el blindaje de las competencias de acogida y asistencia social de las CCAA y la atribución a las mismas de potestades ejecutivas sobre la concesión de las autorizaciones de trabajo o residencia, para lo que se plantea la doble vía de la reforma estatutaria y de las leyes orgánicas de transferencia y delegación.

Las reformas del modelo originan conflictos ante el Tribunal Constitucional, quien construye una jurisprudencia muy casuística a partir de la Sentencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Una rápida síntesis, muy matizable, es que el Tribunal Constitucional encuentra apoyo competencial para la coordinación estatal y rechaza que las potestades autonómicas puedan fundamentarse directamente en títulos competenciales estatutarios en materia de inmigración.

La indeterminación de las normas constitucionales obliga a recurrir a una intensa labor de interpretación, en unas circunstancias en las que el equilibrio entre la política y el derecho es especialmente frágil. La valoración de esta jurisprudencia depende de las concepciones previas sobre algunas preguntas clave: ¿Qué peso en la interpretación hay que conceder al criterio literal o a la evolución de la realidad migratoria? ¿Qué valor interpretativo se atribuye a la idea de soberanía y a su progresiva flexibilización como consecuencia de la integración europea? ¿Y los valores que se condensan en la cláusula del Estado social y democrático de Derecho?

La introducción del mecanismo de redistribución de menores es un nuevo capítulo del debate sobre los mecanismos de coordinación estatal sobre las competencias

autonómicas de acogida, aunque plantea cuestiones nuevas relacionadas con el uso del decreto-ley. Mientras, la proposición de ley orgánica de delegación promueve un cambio estructural. La delegación tiene el potencial de abrir una brecha en la exclusividad de la competencia del Estado sobre el control de la inmigración e impulsar la asimetría entre las CCAA, generando un intenso debate acerca de su constitucionalidad.

8. Bibliografía

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç: "La decisión del Tribunal Constitucional con respecto a las competencias sobre inmigración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006", en *Revista catalana de dret públic*, Nº. Extra 1, 2010 (Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006), pp. 365-371.

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo: "Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración", en *Informe Comunidades Autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 723-750.

– "La política inmigratoria del Estado como marco de la actividad de las Comunidades Autónomas", en *Las comunidades autónomas y la inmigración*, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 153-184.

– Inmigración y democracia*, Alianza editorial, 2012.

AJA, Eliseo y ROIG, Eduard: "Autonomia i immigració", en *El Clip*, n. 8, *Institut d'Estudis Autonomics, Barcelona*, 2000, https://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/c08.pdf.

APARICIO WILHELMI, Marco: "La decisión de las competencias relacionadas con la inmigración", en *Revista catalana de dret públic*, Nº. Extra 1, 2010 (Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006), pp. 352-357.

ARANGO, Joaquín; MAHÍA, Ramón; MOYA, David; y SÁNCHEZ-MONTIJANO, Elena: "Inmigración y asilo, en el centro de la arena política", en *Anuario CIDOB de la Inmigración 2018*, pp. 14-21.

CRUZ VILLALÓN, Jesús: "La política de inmigración: una competencia compartida", en Joaquín García Murcia (coord.), *Inmigración y trabajo de extranjeros*, Consejería de Industria y Empleo del Principado de Asturias, Oviedo, 2005, pp.43-70.

DELGADO DEL RINCÓN, Luis: "El derecho a la educación en su dimensión prestacional: algunos elementos del sistema educativo que contribuyen a la integración social de los inmigrantes", en Francisco Javier Matia Portilla (dir.) e Ignacio Álvarez Rodríguez (coord.), *Nuevos Retos para la Integración Social de los Inmigrantes*, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 161-196.

– "El derecho a la asistencia sanitaria de los inmigrantes en situación administrativa irregular: la exclusión de la condición de asegurado por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril", en Francisco Javier Matia Portilla (dir.) e Ignacio Álvarez Rodríguez (coord.), *Nuevos Retos para la Integración Social de los Inmigrantes*, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 197-254.

– *El derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros: limitaciones y problemas competenciales*, Tirant lo Blanch, 2019.

DONAIRE VILLA, Francisco Javier; y MOYA MALAPEIRA, David: "La STC 31/2010 y el reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas en materia de inmigración", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 37, 2009, pp. 97-138.

FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín: "La delegación de competencias en materia de inmigración a las comunidades autónomas", en *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar: REFEG*, N.º 12, 2024.

FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael: "Art. 153", en Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y María Emilia Casas Baamonde (dir.), *Comentarios a la Constitución española*, Vol. 2, Tomo 2, 2018, pp. 1601-1625.

GARCÍA MURCIA, Joaquín; y CASTRO ARGÜELLES, María Antonia: "La distribución de competencias en materia de inmigración", en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, N.º 100, 1, 2009 (Ejemplar dedicado a: Las Relaciones Laborales en Andalucía), pp. 227-263.

GARCÍA ROCA, Javier: "Inmigración, integración social de los extranjeros y concurrencia de competencias territoriales" en *Derecho, Inmigración e Integración*, XXIX Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008, pp. 54 y siguientes.

GIOL AYMERICH, Joaquim; y PICH FRUTOS, Eva: "Inmigración: los déficits del Estado de las Autonomías", en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994*, vol. 2, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 1995, pp. 876-888.

MALDONADO MOLINA, Juan Antonio: "La distribución de competencias como límite a la efectiva protección de la salud (STC 134/2017, de 16 de noviembre; 140/2017, de 30 de noviembre; y 145/2017, de 14 de diciembre)", en *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales,* Nueva Época, 20(2), 2018, pp. 305-315, https://doi.org/10.5209/FORO.59021.

MATIA PORTILLA, Francisco Javier: "Los informes autonómicos (y/o municipales) relacionados con la inmigración: exégesis y sentido", en Francisco Javier Matia Portilla (dir.) e Ignacio Álvarez Rodríguez (coord.), *Nuevos Retos para la Integración Social de los Inmigrantes,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 255-292.

MOLINA HERMOSILLA, Olimpia: "Comentario a la sentencia Tribunal Constitucional 134/2017, de 16 de noviembre", *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, Nº. 3 (Especial), 2023, pp. 309-315.

MONTILLA MARTOS, José Antonio: "Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración", en *Las comunidades autónomas y la inmigración*, Tirant lo Blanch, 2006.

– "La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico", en *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 9-57.

– "Art. 150: Ley marco. Leyes Orgánicas de transferencia y delegación. Leyes de armonización", en Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y María Emilia Casas Baamonde (dir.), *Comentarios a la Constitución española*, Vol. 2, Tomo 2, 2018, pp. 1540-1556.

MOYA MALAPEIRA, David: "Competencia en materia de inmigración", en *Revista catalana de dret públic*, Nº. Extra 1, 2010 (Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006), pp. 358-364.

QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás de la: "La protección e integración social de los menores extranjeros no acompañados (MENAS) en el Estado autonómico", en *Revista general de derecho constitucional*, Nº. 41, 2024.

REVENGA SÁNCHEZ, Miguel: "Las tareas de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración, en particular a la luz de la LO 2/2009, de reforma de la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social", en Joaquín Tornos Mas (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2009*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2010, p. 113-131.

RIPOL CARULLA, Santiago: "Art. 149.1.2ª" en M.E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, tomo II, Fundación Wolters Kluwer España, 2018, p. 1225-1230.

ROIG MOLÉS, Eduard: "Autonomía e inmigración: competencias y participación de las Comunidades Autónomas y los Entes locales en materia de inmigración", en Miguel Revenga Sánchez (coord.), *Problemas constitucionales de la inmigración. Una visión desde Italia y España (II Jornadas italo-españolas de Justicia Constitucional)*, El Puerto de Santa María, 3-4 octubre de 2003, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 587-632.

– "Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración: desarrollo de un modelo en construcción", en *Las comunidades autónomas y la inmigración*, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 77-152.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: "Los inmigrantes en situación irregular: derechos, expulsión y regularización (1990-2004)", en Eliseo Aja Fernández y Joaquín Arango (eds.) *Veinte años de inmigración en España: perspectivas jurídicas y sociológica (1985-2004)*, Fundación CIDOB, 2006, pp. 129-141.

– "Extranjería y nuevos estatutos de autonomía", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals,* núm. 4, 2007, págs. 159-183.

VIDAL FUEYO, María del Camino: "Breve aproximación a las políticas autonómicas en materia de inmigración", en *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 59-79.

– "Las políticas autonómicas en materia de inmigración en el año 2006", en Eliseo Aja y Joaquín Arango (eds.), *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración en España (edición 2007)*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2007, pp. 112-126.

– "Las Leyes Autonómicas en materia de Inmigración: algunas reflexiones respecto de su necesidad y contenido", en Francisco Javier Matia Portilla (dir.) e Ignacio Álvarez Rodríguez (coord.), *Nuevos Retos para la Integración Social de los Inmigrantes*, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 25-54.