

El reparto de competencias en materia de inmigración y extranjería en el Estado autonómico: un proceso inacabado

José María Porras Ramírez

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada, catedrático Jean Monnet de Derecho Constitucional Europeo (España)

The distribution of powers in immigration in the Spanish autonomous state: an unfinished process

ABSTRACT Since the reestablishment of the constitutional state in Spain, in 1978, we have witnessed a process, still incomplete, that seeks to adapt the organization and management of the migration phenomenon, in all its facets, to the complex reality represented by the current model of territorial organization of the State. In this regard, it has been necessary to overcome the resistance raised by an interpretation according to which the Constitution considered immigration and foreigners to be matters subject to the exclusive jurisdiction of the State, ignoring the fact that its content affects multiple sectors of public activity, which fall under the jurisdiction of the autonomous communities, also provided for in the Fundamental Law itself. This has gradually led to a distribution of intervention powers, both regulatory and administrative, which, while varying in intensity, in any case prevents the State from implementing comprehensive regulations, excluding any autonomous community intervention, in relation to such matters. In this context of establishing a more balanced regulatory framework, attentive to the safeguarding of the respective interests of the State and the Autonomous Communities, a Proposal for an Organic Law was registered in the Congress of Deputies for the delegation of state powers in matters of immigration to the Autonomous Community of Catalonia, which, based on respect for a remainder of state powers in relation to a matter in which the State concurs, represents a further step in the delimitation that the legislation, the Statutes of Autonomy and constitutional jurisprudence have been outlining, which cannot be considered exhausted or definitive, given the continuous need to adapt it to new demands, either of deepening self-government, or of bringing management closer

Artículo recibido el 4/7/2025; aceptado el 30/7/2025.

Esta investigación se enmarca en el proyecto I+D, financiado por la Universidad de Granada y el Programa Operativo FEDER Andalucía 2021-2027 (Ref.: SEJ-372-UGR23) y en el Project EU-WO-VIO (number: 101176718) ERASMUS-JMO-2024-HEI-TCH-RSCH. European Commission.

to the citizen and improving administrative efficiency. Hence, it promotes developments that do not contradict express constitutional precepts, and which, since they represent an improvement and simplification in management, should be considered desirable for them to be extended to those Autonomous Communities that have similar interests in this regard.

KEYWORDS immigration; Constitution; Autonomous State; statutes of autonomy; State legislation; delegation of state powers; Catalonia; European Union Law.

RESUMEN Desde la reimplantación del Estado constitucional en España, en 1978, asistimos a un proceso, aún incompleto, que persigue adecuar la ordenación y la gestión del fenómeno migratorio, en todas sus facetas, a la compleja realidad que representa el modelo vigente de organización territorial del Estado. En este sentido, ha habido que vencer la resistencia que oponía una interpretación conforme a la cual la Constitución consideraba la inmigración y la extranjería materias objeto de las competencias exclusivas del Estado, obviando que su contenido afecta a múltiples sectores de la actividad pública, sobre los que recaen títulos competenciales autonómicos, así mismo previstos en la propia norma fundamental. Con ello se ha ido abriendo paso, de manera paulatina, un reparto de facultades de intervención, tanto normativas como administrativas, que, si bien presenta una intensidad dispar, impide, en todo caso, que el Estado efectúe una regulación íntegra, excluyente de toda intervención autonómica, en relación con tales materias. En ese contexto de fijación de un marco normativo más equilibrado, atento a la salvaguardia de los intereses respectivos del Estado y de las comunidades autónomas, se registró en el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley Orgánica de delegación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de competencias estatales en materia de inmigración, que, partiendo del respeto a un remanente de facultades estatales en relación con una materia en la que concurre el Estado, supone un paso más en la delimitación que la legislación, los estatutos de autonomía y la jurisprudencia constitucional han ido perfilando, la cual no se puede considerar agotada ni definitiva, dada la continua necesidad de adecuarla a nuevas demandas, ya de profundización en el autogobierno, ya de aproximación de la gestión al ciudadano y de mejora de la eficiencia administrativa. De ahí que promueva desarrollos que no entran en contradicción con preceptos constitucionales expresos, y que, al suponer una mejora y una simplificación en la gestión, cabe considerar deseable que se extiendan a aquellas comunidades autónomas que posean intereses análogos.

PALABRAS CLAVE inmigración; Constitución; Estado autonómico; estatutos de autonomía; legislación estatal; delegación de competencias estatales; Cataluña; derecho de la Unión Europea.

1. Inmigración y extranjería en la Constitución

El artículo 149.1 de la Constitución española (CE) hace referencia a un elenco de materias en relación con las cuales el Estado se reserva el ejercicio de competencias denominadas *exclusivas*. Así, en el epígrafe 2.º se alude, en concreto, a la nacionalidad, la inmigración, la emigración, la extranjería y el asilo: ámbitos históricamente vinculados a su soberanía.¹ No obstante, dado

1. Ripol Carulla, «Artículo 149.1.2.ª», 1225.

que algunos de ellos poseen un contenido que afecta a múltiples sectores de la actividad pública, se ha hecho inevitable el concurso de las comunidades autónomas en su desarrollo, a pesar de que, inicialmente, dicha participación no se contemplaba en los estatutos, más allá de las referencias, de alcance más bien simbólico, pronto desfasadas, hechas por aquellos a la emigración. De esa forma, asistimos, tras su reforma, a un proceso, aún incompleto, que persigue adecuar la ordenación y la gestión del fenómeno migratorio, en todas sus facetas, a la compleja realidad que representa el modelo vigente de organización territorial del Estado.

En este sentido, la posibilidad de reconocer atribuciones a los poderes territoriales, en relación con algunas de esas materias, a pesar de su reserva literal, sin graduaciones, al Estado, se debe a la peculiar técnica empleada por la Constitución en la asignación, en régimen de exclusividad, de competencias a aquel, la cual se revela en el uso de una caracterización ambivalente del concepto de *exclusividad*. Y es que, como muy pronto advirtió el Tribunal Constitucional (STC 37/1981), la norma suprema utiliza, en ocasiones, la expresión en sentido propio o estricto cuando confiere al Estado todas las facultades y potestades regulatorias de naturaleza legislativa, reglamentaria y ejecutiva, agotando así la ordenación y la gestión de la materia.² Sin embargo, en otras emplea el concepto de *exclusividad*, atribuyéndole un sentido lato o genérico. Así sucede en las ocasiones en que se observa en la propia Constitución la concurrencia de títulos habilitantes de competencias en favor de las comunidades autónomas, aptos para incidir en esas materias. De tal modo, el artículo 148.1.20.^a de la CE considera competencia exclusiva de las comunidades autónomas la «asistencia social», actividad pública que repercute, de modo sobresaliente, en los ámbitos de la inmigración y la extranjería, como también lo hacen, entre otras, las atribuciones autonómicas referidas a la sanidad, la educación, la vivienda o el trabajo, en el marco de las bases o en ejecución de la legislación que establece el Estado. Con ello se manifiesta un reparto de facultades de intervención, tanto normativas como administrativas, que, si bien presenta una intensidad dispar, impide, en todo caso, que aquel efectúe una regulación íntegra de tales materias.³

2. Así sucede, por ejemplo, en relación con la defensa (art. 149.1.4.^a de la CE) y la nacionalidad (art. 149.1.2.^a de la CE).

3. Así, entre otros, véase García Roca, «Inmigración, integración social de los extranjeros y concurrencia de competencias territoriales», 53.

Se evidencia así lo infrecuente que resulta, en el ordenamiento constitucional español, la distribución por bloques, propia del *federalismo dual* (*dual federalism*), esto es, la determinación de materias reservadas completamente, bien al poder general, bien a los poderes territoriales. De esta forma, al descartarse, *grosso modo*, la existencia de poderes separados y mutuamente excluyentes, la Constitución apuesta por un esquema de distribución competencial, interdependiente y abierto, propio del *federalismo cooperativo* (*cooperative federalism*), en el que los diferentes actores en juego ven reconocidas, por lo común, potestades o facultades de actuación, de distinta magnitud, en relación con ámbitos que exigen, dada su naturaleza compleja, su ordenación y gestión conjuntas.⁴

Quiere con esto indicarse que habrá que estar, en última instancia, a las determinaciones casuísticas del Tribunal Constitucional para precisar, efectivamente, el alcance de un reparto competencial que encuentra en el bloque de la constitucionalidad una expresión liminar, solo a grandes rasgos perfilada. No en vano, contar con una Constitución nunca reformada en ese aspecto exige que se haya de acudir a dichas interpretaciones dinámicas y evolutivas para tener en cuenta la diversidad de intereses concurrentes.

Los estatutos de autonomía llamados de segunda generación, al incorporar la doctrina del Tribunal Constitucional, han contribuido a ello al concretar las submaterias sobre las que inciden sus competencias, lo que ha propiciado una mayor y más desacomplejada capacidad de desarrollo normativo autonómico.⁵ Mas, en todo caso, el recurso a la jurisprudencia constitucional se revela, de todo punto, imprescindible. Y así se ha advertido, particularmente, en relación con la inmigración y la extranjería, no precisándose, en igual medida, con respecto a la nacionalidad y el asilo, materias, estas, cuya vinculación al Estado no suscita contestación. No en vano, el reconocimiento, con todo lo que ello implica, tanto de la condición de nacional y, por ende, de ciudadano español y, por tanto, europeo,⁶ como de la protección internacional, esto es, de la concesión de asilo, protección subsidiaria o temporal a una persona extranjera o apátrida

4. Como referencia clásica, García de Enterría, «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», 63.

5. En este último sentido, Viver i Pi-Sunyer, «En defensa de los estatutos de autonomía como normas delimitadoras de competencias», 87.

6. Artículo 11 de la CE y artículos 17-29 del Código Civil, y artículos 9-12 del Tratado de la Unión Europea y artículos 18-25 del TFUE.

que así lo solicite,⁷ son potestades que ejerce exclusivamente el Estado de forma incuestionable. Por tanto, las regulará por sí mismo, íntegramente, si bien condicionado por el derecho de la Unión Europea, que ha, primero, armonizado y, posteriormente, unificado el régimen jurídico al que aquel ha de atenerse.

En consecuencia, es con respecto a los ámbitos materiales referidos a la inmigración y la extranjería, los cuales se hallan estrechamente entrelazados, en los que se advierte una necesidad mayor de aclarar cuáles son las esferas respectivas de actuación que corresponden al Estado y a las comunidades autónomas. A este respecto, ha de tenerse en cuenta, con carácter previo, que el despliegue de la competencia estatal sobre materias o funciones de ordenación conjunta suele afectar o condicionar el desarrollo de la correspondiente competencia autonómica y, consiguientemente, el ejercicio del haz de facultades y potestades que le son propias. Ello provoca que esta tenga, en ocasiones, que asumir un carácter marcadamente residual con respecto a la estatal, lo que suele ser objeto de queja política y, a veces, incluso, de controversia jurídica. Y así sucede porque fue el Estado quien, atribuyendo un carácter horizontal o transversal a su competencia, legisló primero en referencia a la inmigración y la extranjería, interpretando así, en interés propio, la Constitución. Además, a ello contribuyeron los primeros estatutos, que se limitaron a expresar, a lo sumo, medidas de apoyo y asistencia a la emigración, materia esta devenida hoy de muy limitada trascendencia. Hubo, pues, que esperar a la reforma de dichos estatutos para que las comunidades autónomas incorporaran competencias expresas en relación con dichos ámbitos. Y así lo hicieron, mas una vez que las cartas ya estaban repartidas, obligando a modificar la legislación estatal. Y es que el hecho de que la Constitución se refiera a esas materias como competencias exclusivas del Estado, siquiera en sentido lato o genérico, provocó que la intervención de los poderes territoriales se viera, en buena medida, circunscrita y precisada de justificación.⁸

Solo después de efectuarse las modificaciones estatutarias se produjo la intervención del Tribunal Constitucional, por medio de la STC 31/2010, de 28 de junio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sentencia en la que se limitó a confirmar la validez y el alcance de los títulos competenciales autonómicos impugnados, en relación con una

7. Artículo 13.4 de la CE y Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

8. Entre otras, *cf.* las SSTC 1/1982, 69/1982, 25/1983, 29/1988, 103/1988 y 152/1988.

materia que siguió considerando, sin embargo, con manifiesto anacronismo, ámbito reservado exclusivamente al Estado.

2. Las competencias originariamente asumidas por el Estado en inmigración y extranjería

Como se ha indicado, fue el Estado quien acometió, inicialmente, la regulación de estas materias, efectuando así un deslinde competencial preliminar, muy beneficioso para sus intereses. Así, la primera ley de extranjería, de 1985,⁹ vino a entender que, dado que las personas que carecen del estatuto de ciudadanos y que, temporal o permanentemente, se encuentran en el territorio español están sometidas a la autoridad del Estado, este se ha de considerar competente, en relación con la inmigración, para disponer las condiciones de entrada, permanencia (estancia y residencia) y expulsión de los no nacionales, y, en referencia con la extranjería, para establecer el régimen de los derechos y los deberes que, en condiciones básicas de igualdad, se ha de reconocer a aquellos en toda España.

Por tanto, dicha ley puso énfasis en el control de los ingresos; en la reglamentación de la estadía, contemplando las diversas situaciones administrativas en las que podían encontrarse los extranjeros, con la regulación de las autorizaciones de estancia, residencia y trabajo, por cuenta propia o ajena; y en la determinación de los supuestos que podían ocasionar su salida forzosa, junto con la previsión de las infracciones y las sanciones. Con respecto a lo indicado, la ley no recibió reproche alguno por parte del Tribunal Constitucional, que solo intervino en relación con aquella, en su STC 115/1987, para declarar inconstitucionales, y consecuentemente nulas, las cuestionables restricciones que, según su tenor literal, sufrían los extranjeros residentes regularmente en España a la hora de ejercitar las libertades de reunión y manifestación y su derecho de asociación.

Posteriormente, la nueva Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social,¹⁰ adoptada,

9. Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-12767>.

10. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>.

ya, como su reglamento de desarrollo,¹¹ en un contexto de notable incremento del fenómeno migratorio, mantuvo las determinaciones básicas que, en materia competencial, incorporaba su predecesora, conforme a «una interpretación omnicomprendensiva de la extranjería como competencia estatal».¹² A lo sumo, se efectuó un limitado reconocimiento de algunas actuaciones de gestión en favor de las comunidades autónomas y, sobre todo, de los gobiernos locales,¹³ y se creó, como órgano de coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas, el Consejo Superior de Política de Inmigración.¹⁴ A su vez, se amplió la relación de derechos de los extranjeros, cuyo alcance una importante saga de tres sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 236/2007, 259/2007 y 265/2007) obligó a corregir, ordenando la supresión de los límites que dicha ley, aún, fijaba en relación con los de huelga, educación, sindicación y asistencia jurídica gratuita, fundamentalmente. De este modo, se desligaron las condiciones de ejercicio de tales derechos de la situación administrativa, regular o irregular, de aquellos que se encontraran en España.¹⁵

Aun así, la insistencia, manifestada en la disposición final cuarta de la ley, según la cual prácticamente todos sus preceptos habían de tener la consideración de orgánicos,¹⁶ evidenció la voluntad de habilitar al Estado para que fuera quien regulara, en su integridad, lo concerniente a la situación administrativa y a los derechos de los extranjeros en España. De tal modo, como advirtió Santolaya Machetti, en ese momento, «la normativa de extranjería desconocía, de manera prácticamente total, la realidad del Estado compuesto».¹⁷ Es como si la condición

11. Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre. *Boletín Oficial del Estado* (BOE) núm. 6, de 7 de enero de 2005. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-323>.

12. Santolaya Machetti, «Extranjería y nuevos estatutos de autonomía», 163.

13. Potestades de emisión de informes sobre la adecuación de la vivienda a los efectos de la reagrupación familiar (art. 18.2), sobre el esfuerzo de integración para renovar la residencia temporal (art. 31.7), sobre integración social para conceder la autorización por arraigo (art. 68.3) y, sobre todo, sobre registro de los extranjeros en el padrón municipal (art. 6.3).

14. Real Decreto 344/2001, de 4 de abril. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-6821>.

15. Balaguer Callejón, «El contenido esencial de los derechos constitucionales y el régimen jurídico de la inmigración», 452.

16. Con la excepción de los artículos 10 (derecho al trabajo y a la seguridad social), 12 (derecho a la asistencia sanitaria), 13 (derechos en materia de vivienda) y 14 (derecho a la Seguridad Social y a los servicios sociales), aprobados por el Estado con base en el artículo 149.1.2.^a de la CE.

17. Santolaya Machetti, «Extranjería y nuevos estatutos de autonomía», 161.

de extranjero permitiera al Estado avocar y, así, centralizar las competencias, al margen de los criterios ordinarios de reparto de aquellas, establecidos en la Constitución y en los estatutos de autonomía. Unos criterios conforme a los cuales se ponían a disposición de los poderes territoriales competencias sectoriales para hacer posible la adecuada acogida e inclusión de los no nacionales en su territorio.

3. Las competencias autonómicas en inmigración y extranjería

3.1. Especial referencia a los estatutos de segunda generación: catalán, andaluz y canario

La necesidad de asumir la enorme transformación experimentada por el fenómeno migratorio, efectuando una interpretación sistemática de las referencias constitucionales que afectan, de un modo u otro, a la inmigración y a la extranjería, se puso de manifiesto con ocasión del ciclo de reformas estatutarias abierto en 2006. Previamente, la doctrina allanó el terreno proyectando sobre el artículo 149.1.2.^a de la CE una exégesis análoga a la que se había llevado a cabo en relación con otras materias, genéricamente consideradas exclusivas del Estado, como las relaciones internacionales (art. 149.1.3.^a de la CE) o la Administración de justicia (art. 149.1.5.^a de la CE), para posibilitar, de ese modo, una distribución competencial que, superando la visión estadocéntrica imperante, reconociera la participación de las comunidades autónomas en su ordenación y gestión.

De tal forma, en referencia a la inmigración, si bien la entrada y la salida, mediante, en este último caso, la expulsión del territorio español de los no nacionales, se habían de considerar competencia exclusiva del Estado, tal y como el derecho de la Unión Europea explicita, se consideró que la regulación de su permanencia en España, con todas sus consecuencias derivadas, aun siendo, asimismo, competencia estatal, facultaba la intervención de las comunidades autónomas. No en vano, la vinculación del permiso de residencia con el de trabajo permite la activación, en relación con este último, de las competencias autonómicas sobre ejecución de la legislación laboral (art. 149.1.7.^a de la CE) y acerca de la ejecución de servicios de la Seguridad Social (art. 149.1.17.^a de la CE).

Por otro lado, en alusión a la extranjería, se entendió que había de ser competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones básicas de ejercicio de los derechos de los extranjeros, tal y como se deriva de los artículos 13.1 y 149.1.1.^a de la CE, precepto, este, objeto de una interpretación extensiva a los no nacionales. De este modo, se vino a considerar lógico que el Estado dispusiera la fijación de un estándar mínimo y común, garante de una igualdad fundamental en todo el territorio. Pero, más allá de lo indicado, y, sobre todo, en lo que toca a los derechos dotados de un contenido eminentemente prestacional, se entendió que las comunidades autónomas debían ver reconocida la posibilidad de gestionarlos y de ampliar, en su caso, su alcance. Y así había de contemplarse, en ejercicio de sus competencias sectoriales, bien exclusivas, en relación con los servicios sociales, bien compartidas, en desarrollo del contenido uniforme que resulta de las bases estatales o en ejecución de la legislación del Estado, en materias tales como la sanidad, la educación, la formación ocupacional, el empleo, los menores, la vivienda o la cultura, competencias, estas, que, orientadas a favorecer su asistencia y posibilitar su integración e inclusión social, en estrecha colaboración con el Estado, se encuentran desligadas de las atribuciones exclusivas que aquel se arroga en virtud del artículo 149.1.2.^a de la CE. Así se desprende de una interpretación, ajustada al «principio de especificidad de la competencia», empleado recurrentemente por el Tribunal Constitucional.¹⁸

En atención a lo indicado, los estatutos de autonomía, reformados, fundamentalmente, en la primera década de la presente centuria, incorporaron competencias autonómicas sobre inmigración y extranjería, sobre las que se ha proyectado el control del Tribunal Constitucional, permitiendo una definición de los contornos a los que han de ceñirse las intervenciones respectivas del Estado y de las comunidades autónomas. Se introduce así un auténtico cambio de paradigma, al referirse dichos estatutos a cuestiones acerca de las cuales sus predecesores no incluían, apenas, más referencias que no fueran a la emigración, esto es, a la situación en la que, por razones económicas, se hallan los españoles en el extranjero. Ello revela el considerable cambio que se ha experimentado en España, como en toda Europa, en este ámbito, desde la entrada en vigor de la vigente Constitución: un Estado, hasta hace solo unas décadas, emisor de emigrantes, transformado, hoy, en otro muy distinto, receptor de quienes se trasladan, de forma temporal

18. *Cfr.*, entre otras, las SSTC 177/1990, fundamento jurídico 4.º, y 102/1995, fundamento jurídico 3.º.

o permanente, a vivir y a trabajar en nuestro país.¹⁹ De este modo se explica que aquellas menciones, devenidas ya anacrónicas, fueran reemplazadas por otras vinculadas al interés por participar en la regulación y la gestión, necesariamente coordinada con el Estado, de la inmigración y la extranjería, tal y como establece el artículo 68 de la propia Ley Orgánica 4/2000.²⁰

Así, han sido, hasta el presente, los estatutos de autonomía catalán, andaluz y canario los más avanzados y minuciosos en referencias. Porque la mayoría de los restantes se han limitado a incorporar una cláusula genérica de atribución de facultades, en materia de inmigración, a la correspondiente comunidad autónoma, subordinándola a lo que determine, a ese respecto, la legislación estatal, que será, por tanto, quien venga, en su caso, a condicionar su contenido.²¹

El Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)²² establece un patrón o modelo del tratamiento de la inmigración que ha sido seguido por las otras dos normas institucionales básicas mencionadas. En realidad, no hace, en buena medida, sino reconocer agrupadamente, y así consolidar, la presencia de títulos competenciales que, ahora, como novedad cierta, se ponen en relación con algunos aspectos o dimensiones de un fenómeno que afecta de lleno no solo al Estado, sino también a las comunidades autónomas. Así, inicialmente, subraya su intención de extender los derechos que tienen reconocidos los ciudadanos de Cataluña a todas las personas, en los términos que establecen las leyes, haciendo excepción de los derechos de participación política, que se reservan a los que gozan del estatuto de ciudadanos. De tal modo, hecha

19. Con datos del Observatorio Permanente de la Inmigración, correspondientes a 31 de marzo de 2025, en España el número de personas extranjeras con autorización de residencia en vigor asciende a 3.229.701, con certificado de registro son 3.770.958 y con tarjeta de identidad de extranjero (TIE) - Acuerdo de retirada, 216.359. https://www.inclusion.gob.es/web/opi/estadisticas/catalogo/extranjeros_con_certificado?tab=ultimos-datos.

20. Con carácter general, *cfr.* Bosch Marco, «Inmigración en el Estado autonómico», 151.

21. *Cfr.* el artículo 75.6.³ del Estatuto de Autonomía de Aragón, el artículo 32.18 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y el artículo 70.12.⁹ del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Extremadura matiza esa remisión genérica a la legislación estatal, al mencionar algunos contenidos sobre los que recaerán sus competencias, en los artículos 9.1.28 (políticas de integración en colaboración con el Estado) y 11.1.13 (contribución a la fijación estatal del contingente para determinar la concesión de autorizaciones de trabajo a extranjeros).

22. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13087>.

esa salvedad, no distingue entre nacionales y extranjeros, ni, en relación con estos, entre residentes y no residentes.²³ Además, bajo la rúbrica «la cohesión y el bienestar sociales» se ordena a los poderes públicos de Cataluña que garanticen el reconocimiento y la efectividad de los derechos de los inmigrantes.²⁴

Por su parte, las competencias que asume en materia de inmigración la comunidad autónoma guardan relación directa, primero, con la acogida e integración social y económica de los extranjeros, «que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación» y el desarrollo de una política propia al efecto que garantice su participación social.²⁵ Se requerirá, así, por ley, el establecimiento de «un marco de referencia».²⁶ Dichas acciones se destinarán, también, a las personas que hayan regresado a Cataluña y, en todo caso, se orientarán a facilitar su retorno a la comunidad autónoma.²⁷ Mediante esta alusión a la integración de los inmigrantes se perfila una submateria competencial, antaño dispersa en títulos heterogéneos que, ahora, reunidos, se ordenan a la consecución de un objetivo preciso en el que concurren los sucesivos planes de integración, convivencia y ciudadanía, aprobados por la comunidad autónoma. Mas, como el estatuto ha dispuesto, dichas actuaciones se desarrollarán «en el marco de sus competencias»,²⁸ esto es, coexistiendo con aquellas que el Estado manifieste, en ejercicio de las que la ley le atribuye, a fin de perfilar y acometer una política general o integral de inmigración.²⁹

En segundo lugar, el estatuto referencia, novedosamente, de modo expreso, las competencias de carácter ejecutivo en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. Esta atribución, que se vinculaba a la competencia autonómica sobre ejecución laboral, pero que, ahora, se regula separadamente, en referencia expresa al fenómeno migratorio, se prevé que se ejerza «en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros». En

23. Artículo 15.3 del EAC.

24. Artículo 42.6 del EAC.

25. A su vez, conforme al artículo 82.2.m) del EAC, entre las competencias locales, se menciona el fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes.

26. Ley 10/2010, del Parlamento de Cataluña, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y retornadas a Cataluña. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-9107>.

27. Artículo 138.1.a), b), c), d) y e) del EAC.

28. Artículo 138.1.b) del EAC.

29. Artículo 2 bis.2.c) de la vigente ley de extranjería.

tal sentido, incluye: la tramitación y la resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena, y la tramitación y la resolución de los recursos presentados en relación con dichos expedientes de autorización, junto con la aplicación del régimen de inspección y sanción.³⁰

Se subraya así el nexo existente entre la autorización de residencia y la de trabajo, la cual solo es requerida a los inmigrantes, que ven, así, condicionada la obtención de visado. A fin de materializar esta competencia, mediante un real decreto de traspasos de 2009, se otorgaron a la Generalitat las funciones que la Administración General del Estado venía desempeñando a ese respecto.³¹ Y se contempla que en el procedimiento intervengan ambas Administraciones públicas, dado que las actuaciones tendentes a la concesión y la renovación de autorizaciones de trabajo son de competencia autonómica, mientras que los actos de otorgamiento y renovación de las autorizaciones de residencia son de competencia estatal, lo que exige la colaboración entre Administraciones.³² La complejidad del procedimiento obedece a que el título estatal sobre inmigración sustenta al autonómico referido a la ejecución laboral, exigiendo su conexión. De ahí que se haya reclamado la transferencia o delegación de las competencias estatales sobre concesión y renovación de las autorizaciones de residencia, unificando lo, hasta ahora, desdoblado de forma ineficiente.

Finalmente, el estatuto afirma la vocación de la comunidad autónoma de cooperar con el Estado, a fin tanto de determinar conjuntamente el contingente de trabajadores extranjeros destinado a Cataluña³³ como, con carácter general, de incidir en todas las decisiones que aquel adopte en materia de extranjería y

30. Artículo 138.2.a) y b) del EAC.

31. Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de inmigración: autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-14963>.

32. Como indica el artículo 57.4 del reglamento de extranjería, «la vigencia de la autorización para trabajar coincidirá con la de la autorización de la estancia de larga duración».

33. En la propuesta inicial de reforma del Estatuto de Cataluña se incluía, entre las materias a atribuir a Cataluña, a través del artículo 150.2 de la CE, «la selección de trabajadores extranjeros en sus países de origen con destino a Cataluña». Esta medida ha sido sustituida por la ahora en vigor, que confía en la coordinación con el Estado, sin necesidad de acudir a transferencia o delegación alguna, consciente de que, aun existiendo un evidente interés autonómico, en razón de la existencia de un mercado laboral propio, dotado de unas demandas específicas, la adecuada gestión de los procesos migratorios exige el establecimiento de una política nacional de inmigración, lo que explica el sentido de la coordinación estatal.

posean «especial trascendencia para Cataluña». Así, efectuando una remisión al título V del estatuto, se hace hincapié en que ha de tratarse de una cooperación de carácter deseablemente bilateral, canalizada a través de la Comisión Generalitat-Estado.³⁴ De tal modo, aunque el alcance de esa cooperación no se precise, subyace la clara intención de otorgar a dicho mecanismo de colaboración unas funciones que, trascendiendo a la mera información y colaboración recíproca, repercutan en el proceso decisorio. No obstante, es claro que la participación autonómica no puede alterar la titularidad competencial y la consiguiente habilitación para la toma de decisiones. Así, en relación con la determinación del contingente anual de trabajadores extranjeros, la intervención autonómica preceptiva, de carácter bilateral y necesario, ya prevista en el artículo 39 de la propia ley de extranjería, se limita a la evacuación de una consulta previa, no vinculante. Por tanto, la mayor novedad consiste en la inclusión de ese derecho concreto de participación en el estatuto, lo que impedirá, en todo caso, cuando menos, retrocesos en un futuro.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Andalucía,³⁵ que, en materia de derechos, garantiza expresamente el respeto a los de las minorías que residan en su territorio,³⁶ teniendo, entre sus objetivos básicos, la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en su territorio,³⁷ dispone que los derechos y los deberes que reconoce, con excepción de los de participación política, se extenderán a todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía.³⁸

Tras ello, señala las competencias que, sobre inmigración, corresponden a la comunidad autónoma. Así, destacan, en primer lugar, «las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias».³⁹

También, incorpora la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía,

34. Artículos 138.3 y 183 del EAC.

35. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-5825>.

36. Artículo 9 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

37. Artículo 10.3.17.º del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

38. Artículo 12 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

39. Artículo. 62.1.a) del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia, si bien de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. Tras ello, se aclara que esta competencia incluye la tramitación y la resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la resolución de los recursos presentados en relación con dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción.⁴⁰

Finalmente, se expresa la intención de que la comunidad autónoma participe en las decisiones del Estado sobre inmigración que tengan especial trascendencia para Andalucía y, en particular, se hace referencia a «la participación preceptiva previa en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros, a través de los mecanismos previstos en el título IX» del estatuto, entre los que sobresalen, más allá de los multilaterales, también los de carácter bilateral que resultan de la institución de la Comisión de Cooperación Junta de Andalucía - Estado.⁴¹

En lo que se refiere al Estatuto de Autonomía de Canarias,⁴² cabe destacar sus aportaciones en la materia, que reproducen las de los anteriores, antes analizados, si bien con un mayor detalle o precisión. Así, tras considerar principio rector de las políticas públicas «la integración de colectivos desfavorecidos y, en particular, de las personas migrantes y refugiadas»,⁴³ regula la competencia sobre inmigración «sin perjuicio de las competencias constitucionalmente atribuidas al Estado sobre la materia». De tal modo, atribuye a la comunidad autónoma la «competencia exclusiva» en la «atención sociosanitaria y de orientación de los inmigrantes no comunitarios», el desarrollo de una «política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias», la «adopción de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigrantes y para la garantía de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes», y el establecimiento específico de «un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigrantes, incluidos los menores extranjeros no acompañados».⁴⁴

40. Artículo 62.1.b) del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

41. Artículo 220 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

42. Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-15138>.

43. Artículo 37.24 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

44. Artículo 14.4.1.a), b), c) y d) del Estatuto de Autonomía de Canarias.

En segundo lugar, la comunidad autónoma reconoce su competencia ejecutiva en la tramitación y la resolución de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Canarias, y de los recursos, junto con la aplicación del régimen de inspección y sanción.⁴⁵

Finalmente, el estatuto canario señala que la comunidad autónoma “participará en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Canarias, dada su situación geográfica, a través de los órganos de coordinación previstos en la legislación sectorial», particularmente, en lo referente a la determinación del contingente de trabajadores extranjeros.⁴⁶ En este sentido, se considera que, además de los instrumentos de colaboración multilaterales, la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado⁴⁷ habrá de desempeñar un papel relevante.

3.2. El reconocimiento de competencias autonómicas en las reformas de la ley de extranjería

La Ley Orgánica 2/2009, que modificó intensamente la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, vino a ajustar la legislación del Estado a las reformas estatutarias en materia de inmigración. Así, en primer lugar, su nuevo artículo 2 bis acogió la mutación experimentada por la competencia exclusiva del Estado, determinando su carácter compartido, al señalar que, si bien, en relación con la política migratoria, corresponde al Gobierno, conforme al artículo 149.1.2.^a de la CE, su definición, planificación, regulación y desarrollo, tales cometidos los llevará a cabo «sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales». Así, todas ellas se ligarán a unos mismos principios, que convenientemente explicita, los cuales informarán el ejercicio de las atribuciones que se asignan a las diferentes Administraciones públicas. De este modo, mediante la introducción de esa cláusula, se acoge una realidad, hasta ese momento, oculta o negada por la

45. Artículo 144.2.a) y b) del Estatuto de Autonomía de Canarias.

46. Artículo 144.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

47. Artículo 192 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

legislación estatal, que se proyecta, merced a los cambios introducidos, en diversos ámbitos.⁴⁸

Así, un primer espacio en el que se materializa la intervención autonómica en la gestión del fenómeno migratorio, y que, tal y como regulan los estatutos reformados, pasa genéricamente a reconocer la ley de extranjería, es aquel sobre el que recaen las competencias orientadas a la integración de los inmigrantes (art. 2 ter). No obstante, la ley insiste en que, dado que estamos en presencia de un objetivo transversal sobre el que recaerán las diversas políticas públicas, en su consecución habrán de participar todas las Administraciones, conforme a las concretas previsiones de la Constitución, los estatutos y las leyes, a fin de promocionar la participación económica, social, cultural y política de los inmigrantes. De ahí que no se considere un ámbito exclusivo de nadie al afectar e involucrar a todos. En consonancia, la ley de extranjería reformada, sin entrar a definir sus contenidos específicos, hace justamente hincapié en la cooperación, esto es, en la colaboración y la coordinación de las acciones sectoriales, en el marco de un plan estratégico plurianual de inmigración. De tal modo, señala que, conforme a los criterios y las prioridades en aquel reflejadas, el Gobierno y las comunidades autónomas acordarán, en el marco de la Conferencia Sectorial de Inmigración, programas de acción bienales, financiados con cargo a un fondo estatal, para reforzar la integración social de los inmigrantes.

Además, aunque nada se indique al respecto en la ley, hay que recordar que, conforme al artículo 79.4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Unión Europea asume, también, competencias de fomento y apoyo a las actuaciones que los Estados miembros emprendan en ese sentido, cuyo ejercicio irá acompañado de una cuantiosa asistencia financiera. Últimamente, esta se ha plasmado en el Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión 2021-2027, el cual va dirigido no solo a la atención de los migrantes, sino también, de forma novedosa, a la de los extranjeros naturalizados de origen migrante, convertidos en ciudadanos de la Unión Europea.⁴⁹

48. Revenga Sánchez, «Las tareas de las comunidades autónomas en materia de inmigración», 113.

49. Acerca del papel que juega la Unión Europea, siquiera en virtud de esta «competencia débil», *cfr.* Porras Ramírez, «La estrategia común europea para la integración e inclusión de los migrantes y de los ciudadanos de origen migrante», 19.

Un segundo ámbito en el que la ley de extranjería reconoce competencias a las comunidades autónomas es aquel que hace referencia, en su artículo 35, a los menores extranjeros no acompañados; competencias que, como la STC 43/2025 ha señalado taxativamente, aquellas no podrán desatender o eludir, habida cuenta de su especial vulnerabilidad. Corresponde, por tanto, a los servicios autonómicos encargados de la protección de los menores y a los sanitarios proporcionar «atención inmediata» a aquellos y determinar su edad, si están indocumentados, y ponerse en contacto inmediato con el Ministerio Fiscal. También, se prevé que las comunidades autónomas promuevan ante el juez la asunción de la tutela y la custodia de los menores no acompañados. A su vez, de cara a la renovación de su autorización de residencia, les corresponderá emitir un informe positivo acerca de su esfuerzo de integración, la continuidad de su formación o estudios que estuviesen realizando y su incorporación al mercado de trabajo. Así mismo, se les reconoce la capacidad de llevar a cabo las políticas necesarias para posibilitar su inserción en aquel cuando alcancen la mayoría de edad, y la de firmar acuerdos con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades dedicadas a la protección de menores, con el fin de atribuirles la tutela ordinaria de los menores extranjeros no acompañados. Por último, cabe, también, que las comunidades autónomas firmen acuerdos entre sí, a esos efectos, en el marco de la conferencia sectorial correspondiente, los cuales, expresando una colaboración horizontal, descarguen a aquellas más saturadas para garantizar a esos menores unas mejores condiciones de integración.

No obstante, el lamentable fracaso de esta vía obligó a efectuar una reforma urgente de la ley de extranjería,⁵⁰ en 2025, a fin de regular las «situaciones de contingencia migratoria extraordinaria» y garantizar, así, una redistribución de personas menores de edad no acompañadas entre las comunidades y ciudades autónomas, conforme a una «fórmula de solidaridad equitativa», que pondera el esfuerzo realizado por cada territorio en la atención de esas personas. Se viene así a determinar la «capacidad ordinaria del sistema de protección y tutela de menores extranjeros no acompañados», conforme a un cálculo que se actualiza anualmente, por real decreto, desglosándose por comunidades y ciudades autónomas. Ello permite arbitrar un sistema de reparto

50. Nueva disposición adicional undécima de la Ley 4/2000.

y reubicación de los menores, obligatorio y proporcional a las capacidades demostradas por aquellas.⁵¹

A pesar de lo indicado, nada obsta para que, conforme al principio fundamental inspirador del sistema, que no es otro que el de colaboración y solidaridad interterritorial, las comunidades autónomas sigan siendo informadas de los acuerdos que suscriba el Estado con los países de origen de los menores, en orden a promover su protección y retorno. Además, la ley determina que las comunidades autónomas podrán establecer con los países de origen acuerdos, tal y como Cataluña y Andalucía ya han concluido con Marruecos, para procurar que la atención y la integración social de los menores se realice en su entorno de procedencia. Se busca así dar continuidad al tratamiento a los menores retornados y prevenir su regreso.

51. Inicialmente, la Proposición de Ley de modificación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero de 2025, presentada por los grupos parlamentarios Socialista y Plurinacional Sumar, buscaba adicionar nuevos párrafos al artículo 35, con el fin de regular el modelo de gestión de las contingencias migratorias extraordinarias para la infancia y la adolescencia migrante no acompañada, el cual sería fijado, conforme a unos criterios que se pasan a determinar en la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, de acuerdo con los principios de solidaridad y colaboración interterritorial. Se disponían, así, las obligaciones respectivas que habían de asumir el Estado y las comunidades autónomas en relación con la localización, el traslado, la ubicación (redistribución territorial) y la asignación de la tutela y la custodia de esas personas especialmente vulnerables. https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-137-1.PDF. La urgencia de la situación y el fracaso a la hora de alcanzar la unanimidad acerca de los criterios de reparto de los menores en la Conferencia Sectorial explican 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. Mediante dicha norma se modifica la Ley Orgánica 4/2000, incorporando una relevante disposición adicional undécima. [https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2025-5404#:~:text=A%2D2025%2D5404-,Real%20Decreto%2Dley%202/2025%2C%20de%2018%20de%20marzo,a%2036455%20\(15%20p%C3%A1gs.%20\)](https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2025-5404#:~:text=A%2D2025%2D5404-,Real%20Decreto%2Dley%202/2025%2C%20de%2018%20de%20marzo,a%2036455%20(15%20p%C3%A1gs.%20)). La fórmula de reparto resulta de dividir la población total de cada comunidad autónoma a 31 de diciembre del año anterior por el cociente resultante de dividir la población de España a 31 de diciembre del año anterior entre el número máximo de personas menores de edad extranjeras no acompañadas atendidas por el conjunto del sistema de protección español, según los datos enviados por las comunidades autónomas antes del 31 de marzo del año en curso, y previa inscripción en el registro de menores y certificación del Ministerio de Infancia y Juventud. Como primer desarrollo anual de sus previsiones y aplicación de la fórmula de reparto, véase el Real Decreto 743/2025, de 26 de agosto, por el que se aprueba la capacidad ordinaria del sistema de protección y tutela de personas menores de edad extranjeras no acompañadas de las comunidades y ciudades autónomas. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-17261.

En tercer lugar, la ley de extranjería reconoce competencias relacionadas con la concesión de la autorización de trabajo a los extranjeros. De este modo, asume y ratifica lo prevenido expresamente en los estatutos catalán, andaluz y canario.⁵² Dicha concesión inicial de trabajo por cuenta propia corresponde a las comunidades autónomas, «de acuerdo con las competencias asumidas en los correspondientes estatutos», en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de residencia (art. 37).⁵³ No en vano, ambas autorizaciones están ligadas inextricablemente (art. 36). Y cuando la autorización lo es de trabajo por cuenta ajena, previamente, se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo, que se determinará, entre otras, con la información suministrada por las comunidades autónomas (art. 38). La Administración autonómica competente se encargará, así mismo, de resolver y notificar, en el plazo máximo de un mes, si se modifica la limitación territorial o de ocupación de la autorización de trabajo inicial concedida (disposición adicional primera, 3). También se prevé que los organismos públicos del Estado faciliten a las comunidades autónomas la información necesaria para ejercer sus competencias sobre autorizaciones iniciales de trabajo, sin que sea preciso el consentimiento de los interesados (disposición adicional quinta, 2). Además, se promueve la creación de una aplicación informática común que dé acceso a la información necesaria a las comunidades autónomas con competencias en materia de autorización de trabajo, a fin de que la puedan ejercer adecuadamente (disposición adicional cuarta).⁵⁴

De modo anejo a la competencia ejecutiva para conceder autorizaciones iniciales de trabajo, se reconoce a las comunidades autónomas una competencia tributaria en relación con el devengo (art. 45.1), y la gestión y la recaudación de la tasa por tales autorizaciones y la tramitación de solicitudes de visado (art. 49.1).

52. Véase, así mismo, la disposición final primera del reglamento de extranjería, el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, que establece los títulos competenciales.

53. Artículo 57.3 del reglamento de extranjería.

54. *Cfr.* el Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de inmigración: autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. BOE núm. 229, de 22 de septiembre de 2009. https://mptmd.gob.es/content/dam/mpt/politica-territorial/autonomica/traspasos/reales_dec_traspasos/rd_catalunya/2009_1463/2009-1463.pdf.

A su vez, las comunidades autónomas tienen reconocida su participación en la gestión del procedimiento de concesión de la autorización inicial de residencia y trabajo en la tramitación colectiva de contratos en origen (art. 39). Así, las comunidades autónomas con competencias ejecutivas en materia de autorizaciones de trabajo podrán establecer servicios que faciliten la tramitación de los visados ante los consulados españoles; y promover programas de acogida para los trabajadores extranjeros y sus familias (disposición adicional novena).

En cuarto lugar, otro ámbito en el que la ley de extranjería reconoce competencias a las comunidades autónomas es aquel en el que se hace referencia a la potestad de informe que se les atribuye para contribuir a la definición del estatus jurídico del inmigrante, cometido, este, que el Estado tiene asignado. Así, de cara a la renovación de su autorización de residencia temporal o la concesión de residencia de larga duración, los extranjeros que, en España, tengan menores a su cargo, en edad de escolarización obligatoria, deberán acreditar dicha escolarización aportando el informe de la autoridad autonómica correspondiente (art. 9.4). También, se dispone que las comunidades autónomas o, en su caso, los ayuntamientos informarán sobre la adecuación de la vivienda a los efectos de reagrupación familiar (art. 18.2). Así mismo, para la renovación de las autorizaciones de residencia temporal, se valorará el esfuerzo de integración del extranjero para aconsejar su renovación, lo que se acreditará mediante el informe positivo de la comunidad autónoma en el que se certificará su asistencia a las acciones formativas contempladas en la ley, en relación con el conocimiento y el respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres (art. 31.7, en relación con el art. 2 ter).⁵⁵

De forma muy relevante, se contempla en la ley que las comunidades autónomas o, en su caso, los ayuntamientos, emitan un informe sobre la integración social de los extranjeros cuyo domicilio habitual se encuentre en su territorio, con carácter previo a la concesión de autorizaciones por arraigo (art. 68.3). También, las comunidades autónomas que hayan asumido com-

55. Matia Portilla, «Los informes autonómicos (y/o) municipales relacionados con la inmigración», 255.

petencias en materia de seguridad ciudadana y orden público, mediante la creación de una policía propia, podrán aportar un informe sobre afectación al orden público en todos los procedimientos de autorización de residencia o su renovación, referidas a los extranjeros que se encuentran en España (art. 68.4).

En quinto lugar, la ley de extranjería atribuye facultades de consulta a las comunidades autónomas, en relación con las decisiones de política inmigratoria que corresponden al Estado. Así, aquellas contribuirán con el suministro de información acerca de la situación nacional de empleo, la cual se plasma en el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura, que contiene la relación de empleos susceptibles de ser desempeñados merced a la contratación de trabajadores extranjeros (art. 38.2). A su vez, se prevé que las comunidades autónomas sean consultadas para la gestión colectiva de contrataciones en origen, colaborando con los datos que proporcionen al Estado, a la aprobación de la previsión anual de ocupaciones. En un sentido análogo, aquellas contribuyen con su propuesta al establecimiento del número de visados para búsqueda de empleo, dirigidos a hijos o nietos de españoles de origen, o a determinadas ocupaciones (art. 39). Y, así mismo, se indica que, al regular el Gobierno reglamentariamente la autorización de residencia y trabajo para los trabajadores extranjeros en actividades de temporada o campaña, tendrá en cuenta la información que suministren las comunidades autónomas (art. 42.1). En todo caso, las comunidades autónomas participarán en todos los procedimientos informatizados, conforme a estándares comunes, que garanticen la coordinación de todos los órganos administrativos intervinientes (disposición adicional quinta 4).

En sexto y último lugar, hay que mencionar el interés que manifiesta la ley por profundizar en la institucionalización de instrumentos de coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas. A tal fin, la creación de la Conferencia Sectorial de Inmigración, que sustituye al Consejo Superior de Política de Inmigración, supone todo un hito en ese sentido, al crearse un cualificado foro multilateral de intercambio de información, consulta previa de las decisiones estatales, contribución a la determinación de la posición del Estado ante la Unión Europea, fijación de criterios comunes de actuación, aprobación de planes y distribución de fondos (art. 68.1).

3.3. La paradójica respuesta del Tribunal Constitucional en la STC 31/2010

A modo de contestación a esos desarrollos autonómicos y estatales, se produjo la impugnación de las normas referidas a la inmigración, incluidas en el íntegramente renovado Estatuto de Autonomía de Cataluña. La STC 31/2010 ofrecía, así, la oportunidad de que el Tribunal Constitucional efectuara, por fin, al igual que hiciera en relación con materias, hoy compartidas, como las relaciones internacionales (art. 149.1.3.^ª de la CE) o la Administración de justicia (art. 149.1.5.^ª de la CE), a pesar de su carácter nominal y genéricamente exclusivo del Estado, una reinterpretación del artículo 149.1.2.^ª de la CE, a fin de adecuarlo a la compleja realidad que supone la organización territorial del Estado. De este modo, se esperaba que reconociera las competencias que corresponden a los diferentes poderes públicos, afectados por la ordenación del fenómeno migratorio. Sin embargo, al resolver la impugnación acerca de la identificación hecha por el EAC de las facultades autonómicas en la materia, la mayoría de las cuales ya venía ejerciendo la comunidad autónoma, si bien ratificó su validez, de acuerdo con una interpretación conforme con la Constitución, se negó a vincularlas a un ámbito propio de intervención autonómico en relación con dicha materia, al insistir, paradójicamente, en que la inmigración debía seguir siendo considerada objeto de la competencia exclusiva del Estado.

Así, en el fundamento jurídico 83 de la STC 31/2010, dedicado a la cuestión, se afirma, de forma sorprendente, en relación con el artículo 138 del EAC, que «las potestades en él recogidas no se traducen en la atribución a la Generalitat de competencia alguna en materia de inmigración», sino que se corresponden, más bien, «con otras materias sobre las que puede asumir competencias la comunidad autónoma». De este modo, el Tribunal Constitucional vino a desatender la compleja evolución experimentada por el fenómeno migratorio, asumiendo una posición de partida que no se compadece con lo que la realidad cotidiana manifiesta de forma elocuente.

No obstante, lo verdaderamente relevante de la sentencia, más allá de la desfasada concepción de la inmigración que evidencia, es la interpretación conforme que lleva a cabo de las referencias estatutarias objeto de impugnación. Así, tras reconocer que lo que más importa no es «la rúbrica o la denominación de la materia o título competencial», sino «el alcance material de las concretas competencias o potestades estatutariamente atribuidas a la comunidad

autónoma», se ve en la obligación de constatar, asumiendo el argumento de la Abogacía del Estado, la evolución del fenómeno migratorio en España, que «impide configurar la competencia estatal *ex* art. 149.1.2.^a CE como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las comunidades autónomas de carácter sectorial, de evidente incidencia en la población migratoria, en relación con la cual han adquirido especial importancia la prestación de determinados servicios sociales y las correspondientes políticas públicas (educación, asistencia social, sanidad, vivienda, cultura...)». De ahí que, como no podía ser de otro modo, insista en que tales competencias se ejercerán por parte de la comunidad autónoma al servicio de la integración social y económica de los migrantes, sin que, en ningún caso, releguen la competencia exclusiva que el Estado ostenta en materia de inmigración, orientada a la ordenación del régimen jurídico del inmigrante.

Además, el Tribunal Constitucional no consigue expresar, con acierto, que tales competencias autonómicas, referidas a la integración social, poseen un carácter compartido con las estatales. Así sucede cuando subraya que las comunidades autónomas no pueden evitar que el Estado intervenga, recurriendo a títulos competenciales propios, ajenos, eso sí, al artículo 149.1.2.^a de la CE, para establecer unas bases mínimas y uniformes en la educación, la sanidad o la seguridad social, que serán objeto de ulterior desarrollo autonómico, mediante el cual cabrá establecer, en su caso, niveles mayores de protección de tales derechos prestacionales.

A pesar de no emplear esos argumentos, el Tribunal Constitucional vino a rechazar, en primer lugar, que la competencia autonómica en materia de primera acogida de las personas inmigradas [art. 138.1.a) del EAC] mereciera ser declarada inconstitucional, tal y como postulaban los recurrentes. Y lo fundamentó indicando que aquella se circunscribe, según su tenor literal, a «las primeras actuaciones sociosanitarias y de orientación», vinculándose a la competencia autonómica asumida en materia de asistencia social, que no, por tanto, a la inmigración, que es insistentemente considerada «competencia exclusiva reservada al Estado».

En segundo lugar, en relación con «la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña», expresada en el artículo 138.2 del EAC, la cual «se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros», se señala que la Generalitat puede legítima-

mente incidir en la competencia del Estado por la que este disciplina el régimen jurídico que hace del extranjero un inmigrante, con la correspondiente autorización de residencia, atendiendo a las circunstancias más directamente vinculadas a esa condición, en tanto que trabajador inmigrante en Cataluña. De ahí que pueda atribuirse a la Generalitat, en régimen de colaboración con el Estado, «la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena», «la tramitación y la resolución de los recursos presentados [...]» y «la aplicación del régimen de inspección y sanción».

En tercer lugar, el Tribunal Constitucional subraya la pertinencia de que el estatuto de autonomía, en tanto que norma institucional básica de la comunidad autónoma, prevea, con la generalidad con la que, además, lo hace, «mecanismos o fórmulas cooperativas», como las que en él se enuncian en asuntos como los relativos a la inmigración, cuando estos tengan «una especial trascendencia para Cataluña». Además, la remisión a la legislación del Estado, que será quien «libremente determine los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la comunidad autónoma», permite salvar «la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado». De este modo, a juicio del Tribunal Constitucional, se garantiza la constitucionalidad del precepto estatutario contenido en el artículo 138.3 del EAC, en relación tanto con los procedimientos participados genéricos como con el concreto, referido a la determinación del contingente anual de trabajadores extranjeros. Y esto es así porque los medios de relación entre el Estado y las comunidades autónomas en la materia derivan precisamente de la competencia estatal en relación con aquella.

Esta doctrina del Tribunal Constitucional, sentada en la STC 31/2010, que reiteran las SSTC 227/2012, 26/2013, 154/2013, 87/2017, 134/2017 y 137/2020, a pesar de su criticable fundamentación,⁵⁶ produce tres efectos principales: en primer lugar, valida las competencias autonómicas en materia de inmigración, evitando, así, futuras interpretaciones restrictivas; en segundo lugar, aclara su alcance, acotando el espacio de intervención autonómico, con lo que se eliminan las dudas que pudieran recaer sobre aquel, y, en tercer lugar, insiste en la conveniencia de apostar por un modelo colaborativo entre el Estado

56. En general, acerca de la débil posición que se reconoce a los estatutos de autonomía en relación con la delimitación competencial en la STC 31/2010, *cfr.* Aparicio Pérez, «Posición y funciones de los estatutos de autonomía en la STC 31/2010», 16.

y las comunidades autónomas, en relación con la gestión de las políticas de inmigración, el cual, aun hallándose prefigurado en la legislación, no ha merecido, aún, una aplicación del todo satisfactoria.⁵⁷

4. Los desarrollos posteriores. El reglamento de extranjería de 2024 y los traspasos de competencias al País Vasco

En definitiva, la Sentencia 31/2010 admitió la intervención autonómica, siquiera limitada y condicionada a la existencia de competencias de carácter sectorial, en relación con ámbitos que, hoy, aparecen indiscutiblemente incorporados, que no meramente relacionados, con la materia de inmigración, en los cuales el título estatal determina un marco mínimo y común de actuación. Por tanto, dicha sentencia no ha tenido incidencia lesiva alguna en las reformas adoptadas para dar cumplimiento a los preceptos estatutarios, tal y como vino a evidenciar, por ejemplo, la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y retornadas a Cataluña, norma, esta, desarrollada, a su vez, por el Decreto de la Generalitat 150/2014, de 18 de noviembre.⁵⁸ Tampoco ha afectado a los traspasos de competencias sobre autorizaciones de trabajo e inspección laboral que han beneficiado a Cataluña y, más recientemente, al País Vasco. Además, ha dejado incólumes las modificaciones efectuadas en la ley de extranjería, concordantes con esas reformas estatutarias.

De tal modo, dado que el Tribunal Constitucional ha referido las competencias autonómicas a los títulos genéricos, presentes en todos los estatutos, sobre asistencia social y ejecución de la legislación laboral, los traspasos aludidos han dejado de estar condicionados a la comprobación de la existencia de una expresa

57. Montilla Martos, «Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010», 163.

58. De forma análoga, *cfr.*, en relación con la acogida de los beneficiarios de protección internacional, el Real Decreto 367/2024, de 9 de abril, de ampliación de los servicios del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2768/1980, de 26 de septiembre, en materia de sanidad, servicios y asistencia sociales (fase de autonomía del sistema de protección internacional), que se liga al artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que otorga a esta comunidad la competencia exclusiva en materia de asistencia social. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-7806>.

y concreta atribución estatutaria de competencias sobre integración social de los inmigrantes, sobre contribución a la determinación del contingente anual de trabajadores extranjeros o sobre autorizaciones de trabajo de las personas extranjeras, tal y como, en cambio, se deduce, en relación con este último supuesto, del tenor literal de los artículos 37.3 y 38.8 de la ley de extranjería.⁵⁹

Así se ha puesto de manifiesto, de manera gráfica, en el Real Decreto 511/2025, de 17 de junio, de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco, el cual concede competencias sobre autorizaciones iniciales de trabajo, por cuenta propia o ajena, a extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en el País Vasco, acompañándolo de los medios personales, materiales y financieros necesarios, y, así mismo, en el Real Decreto 512/2025, de 17 de junio, de ampliación de funciones traspasadas a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.⁶⁰ Se observa, de ese modo, cómo dichos traspasos se han producido de conformidad con un estatuto de autonomía de primera generación, en cuyo artículo 12.2 se hace únicamente referencia, a este respecto, a la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de legislación laboral, sin especificar extremo alguno en relación con aquellas atribuciones concretas que la ley de extranjería exige.⁶¹

Este hecho, que viene a poner de relieve la existencia de un sistema inconcluso y asimétrico, en tanto que distante, aún, de hallarse generalizado, evidencia, en todo caso, la voluntad de reconocer a las comunidades autónomas, por una u otra vía, tras así acordarlo con aquellas, una significativa capacidad de intervención en la ordenación y la gestión del fenómeno migratorio, por razones fundadas no solo en la voluntad de profundizar en el autogobierno, sino también en la constatación de su mayor proximidad o cercanía y, potencialmente, mayor eficiencia administrativa en relación con la operación de aquel.

Por su parte, el Reglamento 1155/2024, de 19 de noviembre, que desarrolla la ley de extranjería, ha confirmado, como no podía ser de otro modo, el reconocimiento de competencias en materia de inmigración y extranjería a

59. Donaire Villa y Moya Malapeira, «La STC 31/2010 y el reparto competencial Estado - comunidades autónomas en materia de inmigración», 125.

60. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-12839. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-12840.

61. Consta que Galicia ha solicitado un traspaso análogo.

las comunidades autónomas, introduciendo dos novedades significativas. La primera tiene que ver con la potestad de informe que se reconoce a aquellas, a fin de proceder a la renovación de las diferentes autorizaciones de estancia y residencia. Así, en la valoración del esfuerzo de integración de la persona extranjera, decisivo para el reconocimiento de su arraigo, se certificará, «en su caso, el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia» (arts. 64.6, 71.4, 80 y 86), con lo que viene a incorporar un criterio que se agrega a los que la ley ya dispone.

Mas, es en referencia al «procedimiento a seguir en el caso de traspaso de competencias ejecutivas en materia de autorización inicial de trabajo a comunidades autónomas» donde se observa una regulación más detallada. El propósito no parece ser otro que, estableciendo un marco común, desbloquear los traspasos y generalizar una situación que experimentó una significativa paralización tras la STC 31/2010, si bien deslindando muy bien las competencias del Estado y de las comunidades autónomas, a fin de preservar las que corresponden exclusivamente a aquel en relación con la autorización de residencia.

Así, el artículo 194 del reglamento efectúa una ordenación de dicho procedimiento, una vez que se ha producido el traspaso. Aquel se inicia con la presentación de una *única solicitud* de autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena para las personas extranjeras ante el órgano competente de la comunidad autónoma donde se va a desarrollar la actividad laboral. El procedimiento finalizará con una sola resolución administrativa. Por tanto, dicho órgano autonómico será también el único encargado de resolver la inadmisión a trámite y declarar el desistimiento y el archivo de las actuaciones. No obstante, la resolución se producirá de acuerdo con el informe prescriptivo y vinculante de la Administración General del Estado sobre las causas de inadmisión a trámite cuando afecten a la residencia. Así, corresponderá al órgano autonómico competente recabar los informes a la Administración tributaria y a la Tesorería General de la Seguridad Social para comprobar que el empleador está al corriente de sus obligaciones. Pero incumbirá a la Administración del Estado hacer lo propio con la Dirección General de la Policía y el Registro Central de Penados. En todo caso, los recursos contra las resoluciones que dicte el órgano autonómico serán resueltos por el órgano autonómico superior que corresponda.⁶²

62. Artículo 194.1 y 2 del reglamento de extranjería.

En el caso de las solicitudes de autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta propia, corresponderá al órgano autonómico competente verificar el cumplimiento de los requisitos en materia de trabajo y, por su parte, al competente del Estado comprobar los requisitos en materia de residencia. Con la documentación y los informes obtenidos, los órganos estatales y autonómicos dictarán, así, «coordinada y concordantemente», una resolución conjunta, denegando o concediendo la autorización, que será firmada por ambos titulares responsables, si bien la notificará el órgano autonómico. Si la resolución conjunta es desfavorable, bien por causas que afectan a motivos laborales, bien a la residencia, se hará constar, cabiendo recurso ante el órgano que corresponda, el cual resolverán, de manera conjunta y concordante, los órganos responsables de las dos Administraciones afectadas, aunque la notificación a los interesados la efectuará el órgano competente de la comunidad autónoma.⁶³

Una vez sentado ese marco común de actuación, que permite preservar el reparto competencial, se reconocen las particularidades en el caso de las comunidades autónomas que tengan traspasadas las competencias ejecutivas en materia de autorizaciones iniciales de trabajo. Así, en concreto, en relación con la ejecución de la gestión colectiva de contrataciones en origen, se prevé que la orden ministerial acoja la intervención de la Administración autonómica en los trámites laborales, la recepción de solicitudes, la admisión a trámite, la comprobación de los requisitos laborales, la emisión de un informe sobre los mismos y la remisión a la Dirección General de Gestión Migratoria para la continuación de los trámites. Así, el procedimiento que se establezca para resolver sobre la autorización solicitada contemplará que los órganos autonómicos y estatales competentes dicten, «coordinada y concordadamente», una resolución conjunta, concediendo o denegando la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena.⁶⁴

Por otra parte, en relación con las actuaciones consecuencia de la intervención de las comunidades autónomas en la modificación de autorizaciones, porque la relación se inicie y desarrolle en el territorio de la comunidad autónoma, corresponderá a los órganos competentes de esta la recepción de solicitudes y la resolución de la autorización laboral. De tal forma sucederá en dos supuestos, en relación con: a) las autorizaciones de residencia y trabajo en las que se acredita ser hijo de español nacionalizado o de ciudadano comunitario con un año de residencia, y

63. Artículo 194.3 del reglamento de extranjería.

64. Artículo 195.1 del reglamento de extranjería.

b) con las autorizaciones de residencia y trabajo solicitadas como consecuencia de la modificación de la situación de estancia por estudios, de residencia o de residencia por circunstancias excepcionales, así como por la modificación de las autorizaciones de trabajo por cuenta propia en cuenta ajena y viceversa.⁶⁵

5. La Proposición de Ley Orgánica de delegación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de competencias estatales en materia de inmigración

En ese contexto de fijación de un marco normativo más equilibrado, atento a la salvaguardia de los intereses respectivos del Estado y de las comunidades autónomas, se registró, el 4 de marzo de 2025, en el Congreso de los Diputados, a iniciativa de los grupos parlamentarios Socialista y Junts per Catalunya, una Proposición de Ley Orgánica de delegación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de competencias estatales en materia de inmigración.⁶⁶

Cabe, inicialmente, indicar que el recurso a la ley orgánica de transferencia y delegación, dispuesto en el artículo 150.2 de la CE, es el mecanismo constitucionalmente previsto para aquellas ocasiones en que el Estado desea transmitir a una comunidad autónoma, con la que así lo haya acordado, «facultades correspondientes a una materia de su titularidad que, por su propia naturaleza, sean susceptibles» de ello. No en vano, estamos en presencia de un instrumento constitucional de atribución extraestatutaria de competencias que, en el pasado, ha sido utilizado, tanto para conseguir la homogeneización de los niveles competenciales de las comunidades autónomas, bien permitiendo la asimilación de algunas a las de autonomía plena,⁶⁷ bien incrementando, con ese mismo fin, las

65. Artículo 195.2 del reglamento de extranjería.

66. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. XV Legislatura. 14 de marzo de 2025. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-195-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-195-1.PDF). La Proposición de Ley Orgánica de delegación fue rechazada el 23 de septiembre de 2025. No obstante, por su interés, se analiza su alcance en este trabajo.

67. Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencia de competencias complementarias a Canarias; <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-20822>. Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal; <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-20823>. La Proposición de Ley Orgánica de delegación fue rechazada el 23 de septiembre de 2025. No obstante, por su interés, se analiza su alcance en este trabajo.

atribuidas a las de autonomía diferida,⁶⁸ bien completando las que ya posee,⁶⁹ más afectando, en uno y otro caso, al traspaso de las competencias de carácter residual que conservaba el Estado; como para, en un segundo sentido, bien distinto, promover, tal y como que se apreció en 1997,⁷⁰ o se vislumbra, también, en este caso, la diferenciación competencial de alguna comunidad autónoma, atribuyéndole el ejercicio de facultades consideradas exclusivas del Estado.

Así, según se ha venido reiterando, la materia de inmigración, dada su transversalidad, acoge un conjunto de ámbitos sobre los que recaen diversos títulos competenciales que permiten la intervención tanto del Estado como de las comunidades autónomas. No obstante, la delimitación que la legislación, los estatutos de autonomía y la jurisprudencia constitucional han ido perfilando no se puede considerar agotada ni definitiva, dada la continua necesidad de adecuarla a nuevas demandas, en aras de mejorar su gestión.⁷¹ De ahí que admita desarrollos, siempre que estos no entren en contradicción con preceptos constitucionales expresos. De tal modo, partiendo del respeto a un remanente de facultades estatales, en relación con una materia en la que concurre el interés del Estado, por expresa determinación constitucional, nada impide que la modalidad de ley orgánica prevista en el artículo 150.2 de la CE pueda asignar una submateria o sector parcial completo a una comunidad autónoma, a fin de que esta pueda administrarlo por sí misma. A su vez, como la práctica conocida de pasadas leyes orgánicas de transferencia y delegación ha puesto de manifiesto, las facultades que cabe transferir o delegar en las comunidades autónomas no tienen por qué ser meramente ejecutivas, pudiendo alcanzar, incluso, naturaleza legislativa.

Así, en este caso concreto, la habilitación que se propone llevar a cabo en favor de Cataluña consiste en una delegación de competencias ejecutivas,

68. Ley Orgánica de 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-28426>.

69. Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma Gallega; <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-27751>. Ley Orgánica 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia; <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-7857>.

70. Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-26918>.

71. Aparicio Wilhelmi, «Inmigración y reparto competencial en Estados descentralizados», 14.

que no en una transferencia. La diferencia entre ambos institutos consiste en que la delegación es siempre revocable por la voluntad del Estado, que lo manifestará, en su caso, conforme al paralelismo de las formas, recurriendo, a su vez, a una ley orgánica. Además, la delegación, que no transferencia, expresa, en principio, una mayor capacidad de control por su parte. No en vano, el artículo 153.b) de la CE dispone que corresponderá al Gobierno de la Nación, previo dictamen del Consejo de Estado, el control del ejercicio de las funciones delegadas a que se refiere el artículo 150.2 de la CE. A ello hay que añadir que aquel es libre de reservarse, en la propia ley orgánica, las formas de control que considere oportunas, tal y como las ha dispuesto, en este caso, en el artículo 12 de la proposición que contiene a aquella.

Así, en este precepto se ha venido a indicar que el ejercicio de las facultades delegadas a Cataluña se ajustará a los principios de coordinación, cooperación y colaboración con la Administración del Estado, especialmente cuando afecte o repercuta fuera del ámbito territorial de la comunidad autónoma. A su vez, se preceptúa el deber adquirido por esta de informar a la Administración del Estado, conforme a su solicitud, sobre el ejercicio de las facultades objeto de delegación. Dicho deber afecta cualificadamente a cuanto se refiere a la puesta en práctica del régimen sancionador. También, conlleva facilidades recíprocas de acceso a los respectivos ficheros informáticos. Además, se insiste en que el ejercicio de las facultades delegadas deberá respetar las competencias de los gobiernos locales de Cataluña, establecidas en su Estatuto de Autonomía.

De todos modos, la principal garantía o exigencia que se establece es aquella por la cual el Estado condiciona la delegación de la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales afectadas por la delegación a que tales normas prevean esa ejecución o desarrollo por las comunidades autónomas. Por tanto, aunque sea redundante, se insiste en que el ejercicio de esa potestad normativa deberá respetar las normas del Estado y los criterios de aplicación establecidos por este. En todo caso, y sin excluir las vías jurídicas de resolución de las discrepancias, se apela a la Comisión Bilateral Estado-Generalitat a tal fin.

La proposición de ley orgánica de delegación de competencias estatales en materia de inmigración a Cataluña hace referencia a las siguientes cuestiones: a) la delegación de competencias ejecutivas en relación con la gestión de la estancia de larga duración, la residencia temporal y la residencia de

larga duración de los extranjeros en Cataluña; b) la delegación de la gestión colectiva de contrataciones en origen en relación con Cataluña; c) la delegación de la ejecución del régimen sancionador de ciertos procedimientos incoados en materia de extranjería en Cataluña; d) la gestión por parte de la policía autonómica de la seguridad de puertos y aeropuertos, el control del acceso al espacio Schengen, la emisión de documentación identificativa de los extranjeros en Cataluña y la atribución de competencias de coordinación y cooperación policial a la Junta de Seguridad de Cataluña, y e) la gestión integral de los centros de internamiento de extranjeros en Cataluña.

A) Conforme a la primera cuestión señalada: la delegación de competencias ejecutivas en relación con la gestión de las estancias de larga duración, la residencia temporal y la residencia de larga duración de los extranjeros en Cataluña implica la cesión a la comunidad autónoma de los trámites consistentes en la iniciación, la instrucción, la resolución y la notificación de la resolución de las autorizaciones indicadas que hayan sido presentadas ante los órganos competentes por personas extranjeras. Así, dichos trámites, que afectarán, así mismo, a su prórroga y a los recursos que los interesados planteen, se efectuarán, en el caso de la estancia de larga duración, en referencia a quienes deseen permanecer para realizar una actividad académica en el territorio de la comunidad autónoma. También, se delegan dichos trámites en relación con la renovación, la extinción y los recursos administrativos que los interesados planteen, para los supuestos de residencia temporal de aquellas personas extranjeras que vayan a residir o residir y trabajar en aquel. E, igualmente, la delegación afecta a los trámites referidos a las autorizaciones de residencia de larga duración, a sus renovaciones y extinción, y a los recursos administrativos que correspondan, presentadas por personas extranjeras que residan o vayan a residir en Cataluña.

Estamos, pues, en presencia de una delegación de competencias estatales, de carácter ejecutivo, referidas a la concesión y la renovación de autorizaciones de residencia a extranjeros en Cataluña, cuya gestión, al estar estrechamente ligadas a la obtención de un permiso de trabajo⁷² o si-

72. Directiva (UE) 2024/1233 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países

tuación análoga⁷³ en la comunidad autónoma, potestad, esta, que pasó a ser competencia efectiva de la Generalitat tras su traspaso en 2009, se cede, ahora, a esta. Su justificación funcional estriba en que su ejercicio disociado, aunque necesariamente coordinado por parte del Estado y de la Comunidad Autónoma, provocaba una separación de actuaciones inoperativa. La existencia de una palmaria conexión de sentido entre ambas actuaciones busca que la delegación de esos trámites mejore la eficiencia administrativa, al establecerse un procedimiento, ahora unitario, en el que solo interviene la comunidad autónoma, como autoridad competente en la atención al ciudadano. La Directiva (UE) 2024/1233, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, va, sin duda, en esa línea.⁷⁴

Aun así, el Estado retiene la competencia, intransferible e indelegable, que le habilita para efectuar el control fronterizo de entrada que la legislación europea le exige,⁷⁵ otorgando el visado correspondiente, el cual depende o se sustenta, a su vez, en la solicitud concedida de residencia y trabajo, o estudios. Al tiempo, el Estado continúa regulando los requisitos para la expedición del permiso de trabajo, los cuales han de ser uniformes en toda España, al existir un mercado laboral único. En vistas de lo indicado, esta iniciativa de delegación de competencias ejecutivas a Cataluña, habida cuenta de la mejora y la simplificación que introduce en la gestión, sería deseable su extensión al resto de comunidades autónomas.

que residen legalmente en un Estado miembro (refundición). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-80617>.

73. Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio o proyectos educativos y colocación *au pair*. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2016-80864>.

74. *Cfr.* nota 69.

75. Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2016-80504>.

B) Por su parte, la proposición de ley orgánica de delegación se refiere, también, a la gestión colectiva de contrataciones en origen, cuestión, esta, contemplada, así mismo, en la propuesta inicial de reforma del Estatuto, al ligarse a la concesión de múltiples autorizaciones iniciales de residencia y trabajo a extranjeros, debidamente seleccionados, que no se encuentran o residen en España. La delegación en cuestión supone ir más allá de lo determinado en la ley de extranjería, la cual ha venido atribuyendo una mera facultad de propuesta de la comunidad autónoma al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, una vez consultados los agentes sociales, esto es, las organizaciones empresariales y sindicales radicadas en Cataluña. Se pretende así que la Generalitat se subroge en una tarea llevada a cabo, hasta el presente, por la Secretaría de Estado de Migraciones, y sea quien valore, dada su mayor cercanía o proximidad, las necesidades de empleo que presenta la comunidad autónoma y apruebe la previsión de ocupaciones prioritarias y la cifra de puestos de trabajo a cubrir.

De tal modo, en orden a conseguir la fijación del contingente anual de trabajadores extranjeros necesarios, que es la vía seguida para canalizar de forma legal, ordenada y segura la migración por causas económicas, a través de una oferta de solicitudes de permisos de trabajo adecuados a los modelos de contratación estable y circular previstos por la ley, se delega en la comunidad autónoma la determinación del contenido de la orden correspondiente. Sin embargo, los visados seguirán correspondiendo al Ministerio. Y las garantías y derechos de los solicitantes continuarán siendo los que la ley contempla. Además, dado que las ofertas de empleo se orientan a los países con los que España ha firmado acuerdos, se hace presente la inclusión de una delegación de Cataluña en las comisiones de selección correspondientes. Inevitablemente, esta delegación de competencias propiciará que la orden ministerial anual haya de acoger o asumir los contenidos de la emitida por la comunidad autónoma, en referencia a Cataluña, a efectos de que la Dirección General de Gestión Migratoria canalice esas solicitudes. Se trata, por tanto, de un primer paso que previsiblemente acabará generalizándose al resto de comunidades autónomas, al hallarse estas afectadas por circunstancias y necesidades de demanda laboral diversas, que, sin duda, están en mejores condiciones de apreciar y valorar por sí mismas.

C) En relación con el régimen sancionador, se suscita la cuestión, en apariencia, más polémica, ya que la proposición de ley orgánica delega en la comunidad autónoma la ejecución de la normativa del Estado en materia de

incoación, instrucción, resolución, notificación y ejecución de los procedimientos sancionadores en materia de extranjería, en referencia a conductas realizadas por personas residentes en el territorio de Cataluña. Sin embargo, tal potestad delegada se circunscribe únicamente a aquellos procedimientos que puedan acarrear una sanción de expulsión, así como la devolución de la persona extranjera, en los casos excepcionales en que la normativa estatal no requiera la tramitación de un expediente de expulsión que concluya con la imprescindible decisión judicial, dadas las notables garantías que rodean la aplicación de una medida tan grave.⁷⁶

Así, los artículos 58.3 de la ley de extranjería y el artículo 23 del reglamento de extranjería contemplan dos supuestos en los que, en atención a lo indicado, cabe la subrogación por parte de la Generalitat en el desarrollo de un cometido que se ha venido asignando, con carácter general, al subdelegado del Gobierno para resolver la devolución inmediata de extranjeros sin necesidad de instruir expediente. Afecta solo a dos casos, que, en Cataluña, apenas han tenido incidencia hasta el presente, y que se refieren a: a) las personas extranjeras que, habiendo sido expulsadas a través del procedimiento correspondiente, aun así, hayan contravenido la prohibición de entrada en España y lo hayan hecho a través de la comunidad autónoma, y b) las personas extranjeras que pretendan entrar irregularmente a España a través de Cataluña, incluyendo aquí a las interceptadas en la frontera o en sus inmediaciones.

El resto de procedimientos sancionadores, sin duda los más relevantes, que pueden entrañar la expulsión requieren la apertura de un expediente, que afecta a extranjeros que hayan cometido delitos (multirreincidentes) o que sean descubiertos en situación irregular en el territorio de la comunidad autónoma. Aquí la Generalitat asume únicamente la facultad de propuesta que, hasta ahora, se encomendaba a la Policía Nacional, teniendo en cuenta los criterios orientativos emitidos por la Junta de Seguridad de Cataluña.⁷⁷

76. En todo caso, debe repararse en que la gestión de las fronteras exteriores y la regulación de los supuestos que dan lugar a expulsiones son competencia de la Unión Europea, que, tras la aprobación del Pacto sobre Migración y Asilo, ha reforzado su control y ha ordenado los procedimientos de entrada y salida forzosa a través de nuevos reglamentos. Consecuentemente, a los Estados miembros solo les corresponde ejecutar la legislación europea a través de la autoridad que consideren competente.

77. *Cfr.* el artículo 164.4 del EAC.

D) Lo indicado se pone en relación con el artículo 9 de la proposición de ley orgánica, mediante el cual se delega en la comunidad autónoma las facultades operativas de control de frontera, si bien a los solos efectos previamente indicados. De tal modo, se considera que los Mossos de Esquadra, en tanto que policía integral, podrán asumir esas tareas, en sustitución de la Policía Nacional, en los estrictos términos señalados, por lo que actuarán en los puestos habilitados para el acceso de personas extranjeras al espacio Schengen, en puertos y aeropuertos, zonas críticas y espacios adyacentes (art. 8), mas siempre en colaboración con las fuerzas y los cuerpos de seguridad del Estado, esto es, con la Guardia Civil, que conserva el control de fronteras, la policía fiscal y la policía aduanera, del mismo modo que la Policía Nacional sigue siendo responsable del sellado de los pasaportes. También la policía autonómica asume la seguridad en aquellos puntos de entrada, esto es, en puertos y aeropuertos; pasa a emitir la documentación identificativa de las personas extranjeras en Cataluña que hayan sido autorizadas para residir, estudiar o trabajar, comunicándolo a la Dirección General de Policía (art. 10), y se coordinará con los demás cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en la Junta de Seguridad de Cataluña, bajo la dirección del presidente de la Generalitat (art. 11). También se determina que los Mossos se considerarán competentes en lo tocante a la prevención, la persecución, la protección y la asistencia de las víctimas de trata y explotación de seres humanos (disposición adicional primera). Y nada cabe objetar al respecto.

E) Finalmente, ha de indicarse que la proposición de ley orgánica efectúa la delegación de la competencia ejecutiva consistente en la gestión integral de los centros de internamiento de extranjeros en la comunidad autónoma. Ello supone que esta asuma la dirección, la coordinación, la gestión y la inspección de dichos centros,⁷⁸ a los que la Generalitat deberá proveer de empleados públicos, además de prestar en ellos los servicios de asistencia sanitaria, social, jurídica, cultural y lingüística. A su vez, se delega la realización de los traslados de internos, pendientes de que se ejecute su devolución o expulsión, en el interior del territorio de la comunidad autónoma. Finalmente, en relación con el ejercicio de esas facultades delegadas en la Generalitat, se prevé que esta fije mecanismos de control e inspección policial y administrativa del funcionamiento de dichos centros, si bien en el marco de la regulación estatal

78. Hoy solo existe un centro de internamiento de extranjeros en Cataluña, que está ubicado en la Zona Franca de Barcelona.

existente, que disciplina el régimen interior de aquellos.⁷⁹ En consecuencia, los Mossos de Esquadra, cuya plantilla se incrementará hasta 2.032, para alcanzar los 26.800 efectivos, a partir de los 19.000 actuales (disposición adicional segunda), reemplazarán a la Policía Nacional, y el personal de la Generalitat al de la Secretaría de Estado de Seguridad, a esos efectos.

6. Conclusiones

Desde la reimplantación del Estado constitucional en España, en 1978, asistimos a un proceso, aún incompleto, que persigue adecuar la ordenación y la gestión del fenómeno migratorio, en todas sus facetas, a la compleja realidad que representa el modelo vigente de organización territorial del Estado. En este sentido, ha habido que vencer la resistencia que oponía una interpretación conforme a la cual la Constitución consideraba la inmigración y la extranjería materias objeto de las competencias exclusivas del Estado, obviando que su contenido afecta a múltiples sectores de la actividad pública sobre los que recaen títulos competenciales autonómicos, así mismo previstos en la propia norma fundamental. Con ello se ha ido abriendo paso, de manera paulatina, un reparto de facultades de intervención, tanto normativas como administrativas, que, si bien presentan una intensidad dispar, impide, en todo caso, que el Estado efectúe una regulación íntegra, excluyente de toda intervención autonómica, en relación con tales materias.

Los estatutos de autonomía llamados de segunda generación, sensibles a la extraordinaria importancia adquirida por el fenómeno migratorio en las últimas décadas, han concretado submaterias sobre las que inciden sus competencias, propiciando una mayor y más desacomplejada capacidad de desarrollo normativo propio. Así, con respecto a los ámbitos materiales referidos a la inmigración y la extranjería, los cuales se hallan estrechamente entrelazados, se ha advertido la necesidad de aclarar cuáles son las esferas respectivas de actuación que corresponden al Estado y a las comunidades autónomas. En este sentido, han sido, hasta el presente, los estatutos catalán, andaluz y canario los más avanzados y minuciosos en referencias, porque la mayoría de los restantes

79. Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-2749>.

se han limitado a incorporar una cláusula genérica de atribución de facultades a la correspondiente comunidad autónoma en materia de inmigración, subordinándola a lo que determine, a ese respecto, la legislación estatal, que será, por tanto, quien venga, en su caso, a condicionar su contenido.

La Ley Orgánica 2/2009, que modificó la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, ajustó la legislación del Estado a las reformas estatutarias en materia de inmigración. Así, acogió, por fin, en su artículo 2 bis, la mutación experimentada por la competencia exclusiva del Estado, determinando su carácter compartido, al señalar que, si bien en relación con la política migratoria, corresponde al Gobierno, conforme al artículo 149.1.2.^a de la CE, su definición, planificación, regulación y desarrollo, tales cometidos los llevará a cabo «sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las comunidades autónomas y por los entes locales».

A este respecto, la Sentencia 31/2010 admitió la intervención autonómica, siquiera limitada y condicionada a la existencia de competencias de carácter sectorial, en relación con ámbitos que, hoy, aparecen indiscutiblemente incorporados, que no meramente relacionados, con la materia de inmigración, en los cuales el título estatal determina un marco mínimo y común de actuación. Por tanto, dicha sentencia no tuvo incidencia lesiva alguna en las reformas adoptadas para dar cumplimiento a los preceptos estatutarios. De tal modo, dado que el Tribunal Constitucional ha referido las competencias autonómicas a los títulos genéricos, presentes en todos los estatutos, sobre asistencia social y ejecución de la legislación laboral, los trasposos han dejado de estar condicionados a la comprobación de la existencia de una expresa y concreta atribución estatutaria de competencias sobre integración social de los inmigrantes, sobre contribución a la determinación del contingente anual de trabajadores extranjeros o sobre autorizaciones de trabajo de las personas extranjeras. Así se ha puesto de manifiesto, de manera gráfica, en el Real Decreto 511/2025, de 17 de junio, de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco, el cual concede competencias sobre autorizaciones iniciales de trabajo, por cuenta propia o ajena, a extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en el País Vasco.

Por su parte, el Reglamento 1155/2024, de 19 de noviembre, que desarrolla la ley de extranjería, ha confirmado, como no podía ser de otro modo, el reco-

nocimiento de competencias en materia de inmigración y extranjería a las comunidades autónomas. En particular, es en referencia al «procedimiento a seguir en el caso de traspaso de competencias ejecutivas en materia de autorización inicial de trabajo a comunidades autónomas» donde se observa una regulación más detallada. El propósito no parece ser otro que, estableciendo un marco común, desbloquear los traspasos y generalizar una situación que experimentó una significativa parálisis tras la STC 31/2010, si bien deslindando muy bien las competencias del Estado y de las comunidades autónomas, a fin de preservar las que corresponden exclusivamente a aquel, en relación con la autorización de residencia.

En ese contexto de fijación de un marco normativo más equilibrado, atento a la salvaguardia de los intereses respectivos del Estado y de las comunidades autónomas, se registró en el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley Orgánica de delegación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de competencias estatales en materia de inmigración, que, partiendo del respeto a un remanente de facultades estatales en relación con una materia en la que concurre el Estado, supone un paso más en la delimitación que la legislación, los estatutos de autonomía y la jurisprudencia constitucional han ido perfilando, la cual no se puede considerar agotada ni definitiva, dada la continua necesidad de adecuarla a nuevas demandas, ya de profundización en el autogobierno, ya de aproximación de la gestión al ciudadano y consiguiente mejora de la eficiencia administrativa. De ahí que promueva desarrollos que no entran en contradicción con preceptos constitucionales expresos, y, al suponer una mejora y una simplificación en la gestión, cabe considerar deseable que se extiendan a aquellas comunidades autónomas que posean intereses análogos a ese respecto.

Bibliografía

- Aparicio Wilhelmi, Marco. “Inmigración y reparto competencial en Estados descentralizados: Una comparación entre los casos español e italiano”. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 18 (2023): 11-42.
- Aparicio Pérez, Miguel Ángel. “Posición y funciones de los Estatutos de Autonomía en la STC 31/2010”. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 12 (2011): 16-43.
- Balaguer Callejón, Francisco. “El contenido esencial de los derechos constitucionales y el régimen jurídico de la inmigración. Un comentario a la STC 236/2007, de 7 de noviembre”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 10 (2008): 452-473.

- Bosch Marco, Beatriz. “Inmigración en el Estado autonómico”. En Vicente Garrido Mayol, coord., *La solidaridad en el Estado autonómico*, 151-203. Valencia: Fundación Profesor Manuel Broseta, 2012.
- Donaire Villa, Francisco Javier, y David Moya Malapeira. “La STC 31/2010 y el reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas en materia de inmigración”. *Cuadernos de Derecho Público* 37 (2009): 97-138.
- García de Enterría y Martínez Carande, Eduardo. “La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 5 (1982): 63-93.
- García Roca, Javier. “Inmigración, integración social de los extranjeros y concurrencia de competencias territoriales”. En VVAA, *Derecho, inmigración e integración. XXIX Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado*, 53-80. Madrid: Ministerio de Justicia, 2009.
- Matia Portilla, Francisco Javier. “Los informes autonómicos (y/o) municipales relacionados con la inmigración: exégesis y sentido”. En Francisco Javier Matia Portilla, e Ignacio Álvarez Rodríguez, dirs., *Nuevos retos para la integración social de los inmigrantes*, 255-287. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024.
- Montilla Martos, José Antonio. “Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010”. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 14 (2011): 152-185.
- Porras Ramírez, José María. “La estrategia común europea para la integración e inclusión de los migrantes y de los ciudadanos de origen migrante”. En José María Porras Ramírez, dir., y María Dolores Requena de Torre, coord., *La inclusión de los migrantes en la Unión Europea y España. Estudio de sus derechos*, 19-53. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi, 2022.
- Revenge Sánchez, Miguel. “Las tareas de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración, en particular, a la luz de la Ley Orgánica 2/2009, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social”. En VVAA, *Informe Comunidades Autónomas*, 113-131, 2009.
- Ripoll Carulla, Santiago. “Artículo 149.1.2º: Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”. En Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, y María Emilia Casas Baamonde, dirs., *Comentarios a la Constitución. XL aniversario*, 1225-1230. Madrid: Wolters Kluwer, 2017.
- Santolaya Machetti, Pablo. “Extranjería y nuevos Estatutos de Autonomía”. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 4 (2007): 159-184.
- Viver i Pi-Sunyer, Carles. “En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional”. En VVAA, *El Estado autonómico. Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, 87-119. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.