

LA INMIGRACIÓN EN EL ESTADO AUTÓNIMICO ESPAÑOL: UN ANÁLISIS COMPETENCIAL Y SUS IMPLICACIONES ACTUALES

JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ BRAVO DE LAGUNA

NET21 NÚMERO 27, NOVIEMBRE 2025

1. INTRODUCCIÓN

El debate sobre el Estado autonómico ha adquirido una nueva dimensión tras la reciente propuesta de Ley Orgánica destinada a delegar en la Generalitat de Cataluña determinadas competencias en materia de inmigración. Lejos de ser un episodio aislado, la iniciativa ha reactivado una cuestión de hondo calado constitucional: hasta qué punto puede el Estado descentralizar la gestión de una materia estrechamente vinculada a la soberanía, al control de fronteras y a la cohesión social. La controversia catalana ha funcionado, en realidad, como un espejo de las tensiones estructurales de nuestro modelo territorial, revelando los límites —y también las potencialidades— de la cooperación entre el poder central y las Comunidades Autónomas en ámbitos de creciente complejidad social.

La inmigración se ha convertido en un elemento consustancial a la globalización, impulsada fundamentalmente por factores políticos y económicos, hasta el punto de plantearse la existencia de un derecho humano a emigrar. De hecho, España ha pasado, en pocas décadas, de ser un país de emigración a convertirse en un territorio receptor de población extranjera, como lo acreditan los datos del INE, según los cuales en el año 2022 la población extranjera en nuestro país ascendió a 5.542.932 personas; y este cambio ha exigido una profunda adaptación del ordenamiento jurídico. Si la primera ley de extranjería -Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España- se orientó esencialmente a regular las situaciones

jurídico-administrativas en que podía encontrarse la población inmigrante, la legislación vigente -Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante, LOEx) - aborda esta realidad desde una perspectiva más amplia, como se puede deducir de su propia nomenclatura. Y así debe ser, en tanto en cuanto se trata de una realidad que desborda las fronteras de la regulación administrativa, pues posee una dimensión social, económica y laboral de primer orden. En este sentido, el Banco de España ha resaltado el impacto que tiene en nuestro país, tanto en la economía, al contribuir a elevar el PIB per cápita en torno a 0,7 puntos porcentuales por año, como en el sostenimiento del sistema de Seguridad Social, por la incorporación de cotizantes jóvenes en sectores de actividad con un déficit estructural de mano de obra.

Todo ello pone de relieve que la inmigración no es solo un fenómeno demográfico, sino un verdadero desafío de gobernanza pública. Por ese motivo, comprender el adecuado tratamiento de la inmigración exige comprender cómo opera la distribución de funciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La inmigración constituye hoy uno de los ámbitos donde se pone a prueba la capacidad del Estado autonómico para responder de manera cooperativa a los retos de una sociedad diversa y en permanente transformación.

2. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS COMPETENCIAS EN INMIGRACIÓN

El régimen competencial en materia de inmigración se asienta en el artículo 149.1.2 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”. Todos estos términos remiten globalmente a una realidad común, pero cada uno de ellos, al mismo tiempo, tiene un sentido particular. Así, por inmigración debemos entender la entrada y en su caso estancia de personas en nuestro

país, especialmente cuando responde a fines laborales y adopta la forma de flujos o corrientes migratorias. Si bien el precepto constitucional reserva la materia al Estado, su carácter transversal origina que diversos títulos sectoriales autonómicos incidan en ese ámbito. Por ello, más que como una materia competencial, la inmigración debe concebirse como un fenómeno.

Así las cosas, el TC ha precisado que la competencia exclusiva del artículo 149.1.2 CE no puede entenderse “como un título horizontal de alcance ilimitado”. En la STC 31/2010, de 28 de junio, el Alto Tribunal reconoció que la interpretación del citado precepto conduce a distinguir entre las materias directamente relacionadas con la soberanía territorial del Estado, y aquellas otras que se orientan a la asistencia e integración de la persona inmigrante, en las cuales las Comunidades Autónomas pueden intervenir en virtud de sus competencias en materia de asistencia social, de conformidad con el artículo 148.1.20 CE. Esta diferenciación descansa en el principio de especificidad competencial, que impide extender de forma indiscriminada las competencias estatales. Este esquema se concreta en la LOEx, cuyo artículo 2 bis atribuye al Estado la definición, planificación y control de la política migratoria, es decir, el núcleo duro, mientras que el artículo 2 ter reconoce la participación autonómica en la integración de los inmigrantes. De ese modo, el Estado determina de forma exclusiva el estatuto jurídico del inmigrante, mientras que la prestación de los servicios públicos necesarios para hacer efectivo dicho estatuto corresponde a las Comunidades Autónomas.

La doctrina, reiterada, entre otras, en la STC 87/2017, de 4 de julio, se ha consolidado con la STC 43/2025, de 12 de febrero, que resolvió el conflicto competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con la acogida de menores extranjeros no acompañados. En dicha resolución, el TC declaró que, al haber asumido Canarias en su Estatuto de Autonomía las competencias en materia de protección de menores y de integración de inmigrantes, la suspensión unilateral de acogida vulnera el orden

constitucional. Ello se debe a que se trata de competencias irrenunciables, que no pueden ser declinadas ni siquiera por razones de dificultad organizativa o financiera. Ahora bien, el Tribunal añadió un matiz relevante: la inmigración constituye un fenómeno de alcance supraautonómico, que excede la capacidad de gestión de una sola Comunidad Autónoma, y el adecuado funcionamiento del Estado autonómico se apoya en los principios de cooperación, coordinación y lealtad constitucional, los cuales deben operar incluso más allá de la estricta delimitación competencial.

Pero la participación de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración no se justifica únicamente a través del artículo 149.1.2 CE, sino también mediante el artículo 149.1.7 CE, que les atribuye la ejecución de la legislación laboral. Sobre esta base, la intervención autonómica en el ámbito jurídico-laboral de los inmigrantes se concentra especialmente en los trámites de concesión inicial o renovación de autorizaciones de trabajo, puesto que se trata de actos de ejecución, ya que no implican la creación de normas y las facultades administrativas que los hacen posible están “rígidamente precondicionadas”, de conformidad con la STC 86/1991, de 25 de abril. Asimismo, las Comunidades Autónomas pueden intervenir en la gestión colectiva de contrataciones en origen. Ahora bien, todas estas actuaciones deben desarrollarse “en necesaria coordinación” con el Estado -artículo 68.2 LOEx-, con el objetivo de evitar disfunciones en el acceso al empleo y asegurar la unidad del mercado laboral. Dicha coordinación se articula principalmente a través de la Conferencia Sectorial de Inmigración -artículo 68.1 LOEx- y del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes -artículo 70.1 LOEx-.

En consecuencia, la articulación entre los artículos 149.1.2 y 149.1.7 CE perfila un modelo de distribución funcional en el que el Estado asume la potestad normativa y de control —garantizando la coherencia de la política migratoria y laboral—, mientras que las Comunidades Autónomas ejercen la función ejecutiva en los ámbitos de acceso al empleo e integración social. Este

equilibrio competencial exige, no obstante, una actuación basada en la cooperación y la complementariedad, que permita conciliar la unidad del mercado de trabajo con la diversidad territorial propia del Estado autonómico.

Y es precisamente en este marco cooperativo donde adquiere especial relevancia el principio de solidaridad. El artículo 2 bis.3 de la LOEx, impone al Estado la obligación de garantizarlo frente a la desigual incidencia territorial de los flujos migratorios, lo que exige mecanismos de corresponsabilidad entre todas las Administraciones públicas. Esta exigencia no se agota en el plano interno, pues también tiene proyección europea, como evidencia el artículo 80 del TFUE, que erige la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades en pilares de la política común de inmigración y asilo. Todo ello refuerza la idea de que la respuesta al fenómeno migratorio debe construirse sobre bases cooperativas y compartidas, orientadas a una gestión común y equilibrada de los flujos migratorios, y no a soluciones fragmentadas o territorialmente aisladas.

3. DELEGACIÓN COMPETENCIAL: COMPARATIVA ENTRE EL MODELO CATALÁN Y EL VASCO

El debate competencial en materia de inmigración alcanzó su punto álgido con la proposición de Ley Orgánica por la que se pretendía delegar en la Generalitat de Cataluña determinadas competencias. La iniciativa, presentada al amparo del artículo 150.2 CE y fruto del acuerdo político entre el Partido Socialista Obrero Español y Junts per Catalunya, proponía una delegación amplia, comprendiendo competencias ejecutivas para la tramitación, resolución y notificación de autorizaciones de residencia y trabajo, tanto temporales como de larga duración. Además, facultaba a la administración catalana para gestionar la renovación y extinción de dichos permisos, así como la instrucción y resolución definitiva de los procedimientos sancionadores, incluidas las expulsiones y devoluciones de extranjeros. La propuesta incluía

también la gestión integral de los Centros de Internamiento de Extranjeros, atribuyendo a la Generalitat la dirección, inspección y traslado de internos dentro de su territorio, así como la elección del personal que prestaría labores de seguridad en estos centros. Un rasgo especialmente controvertido era la cesión de funciones en puertos y aeropuertos, permitiendo que los Mossos d'Esquadra asumieran tareas de policía fronteriza, e incluso la emisión de documentación identificativa de extranjeros, lo que abría la puerta a la creación de un estatuto migratorio propio.

Si bien el artículo 150.2 CE permite “transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”, la Ley Orgánica en cuestión abordaba materias que “por su propia naturaleza” no son delegables, ya que su atribución supondría contradecir tanto el principio de unidad –artículo 2 CE- como el de soberanía nacional – artículo 1.2 CE-, por su incidencia directa en el control de las fronteras. En efecto, al configurar a la Generalitat como autoridad administrativa y policial en frontera, la propuesta catalana habría instaurado un doble régimen para las personas migrantes y residentes en España, con el consiguiente riesgo de fragmentar el mercado de trabajo y vulnerar el principio de igualdad ante la ley. Resulta especialmente significativo el potencial uso de criterios propios, como el lingüístico, para el acceso y la renovación de permisos, que reforzaría las asimetrías territoriales y podría derivar en situaciones de discriminación. Además, la descentralización de las expulsiones y del procedimiento sancionador implicaba alterar el control exclusivo y uniforme del Estado sobre la seguridad pública. De ahí que, finalmente, el Congreso vetara la propuesta por 177 votos en contra.

El contraste con el caso vasco permite situar el debate en sus justos términos y comprender los márgenes reales del modelo autonómico en materia de inmigración. Mientras la propuesta catalana proyectaba una transferencia

integral, el proceso vasco se circunscribió a una delegación estrictamente administrativa, respetuosa con el marco constitucional y coherente con la lógica del artículo 149.1.7 CE. El Real Decreto 511/2025, de 17 de junio, formalizó el traspaso al País Vasco de funciones en materia de autorizaciones iniciales de trabajo y verificación de informes de arraigo sociolaboral, en coordinación con la Administración General del Estado. A diferencia del modelo catalán, esta transferencia no afectó al régimen jurídico ni al control estatal de los flujos migratorios, sino que se limitó al ámbito de la ejecución material de los procedimientos. A tal fin, se transfirieron servicios y funciones concretas que permitieran a la administración autonómica participar en el itinerario de integración laboral, sin configurar un régimen migratorio propio, ni asumir potestades de control fronterizo, ni fijar criterios de entrada, estancia o expulsión. Se trata, en definitiva, de una descentralización funcional que mejora la gestión sin desbordar los límites del marco constitucional.

La comparación entre ambos modelos evidencia dos concepciones antagónicas de la autonomía: una, de carácter cooperativo y orientada a la eficacia administrativa; otra, de signo soberanista y con implicaciones constitucionales de mayor calado. La diferencia fundamental entre ambos reside en el alcance y la naturaleza de las competencias reclamadas. Desde el punto de vista constitucional, solo las funciones ejecutivas o de gestión son delegables, siempre que no afecten al estatuto único de extranjería ni al control estatal de los flujos migratorios.

En definitiva, el modelo vasco demuestra que es posible articular una cogobernanza eficaz de la inmigración dentro de los límites del Estado autonómico, reforzando la cooperación y la eficiencia sin quebrar la unidad. El modelo catalán, por el contrario, puso de relieve los riesgos de una descentralización concebida no como colaboración sino como sustitución del poder estatal. Ambos casos, observados conjuntamente, revelan que el futuro de la gobernanza migratoria en España no pasa por fragmentar competencias,

sino por fortalecer los mecanismos de cooperación interadministrativa, haciendo de la inmigración un ámbito de corresponsabilidad real y de cohesión social.

4. REFLEXIÓN FINAL

El sistema competencial en materia de inmigración refleja la dificultad de armonizar la unidad del Estado con la diversidad territorial que caracteriza a España. El artículo 149.1.2 CE confiere al Estado la competencia exclusiva en inmigración, mientras que el 149.1.7 CE reserva a este la legislación laboral, permitiendo su ejecución a las Comunidades Autónomas. De esta interacción surge un modelo funcional de reparto competencial que, lejos de ser rígido, requiere adaptarse a las exigencias de un fenómeno tan transversal como la inmigración.

La evolución normativa y jurisprudencial pone de manifiesto que la inmigración no puede abordarse únicamente desde la óptica del control jurídico-administrativo, sino como una realidad social y laboral que reclama la intervención autonómica. La STC 43/2025 ha reafirmado que esta colaboración debe entenderse en clave de cooperación, coordinación y lealtad institucional, superando una visión puramente delimitadora de competencias. En este contexto, el equilibrio entre soberanía estatal y autonomía territorial se concibe no como una frontera estanca, sino como un ejercicio compartido de funcionalidad y corresponsabilidad.

Sin embargo, la práctica revela un déficit estructural en la gobernanza migratoria española. Persisten problemas de coordinación entre administraciones, así como desigual capacidad técnica y financiera de las Comunidades Autónomas, y una excesiva centralización de las decisiones estratégicas. Estas disfunciones se traducen en respuestas territoriales heterogéneas en la acogida e integración de personas inmigrantes, especialmente en los territorios sometidos a mayor presión migratoria, como

Canarias, Andalucía o Cataluña. No se trata solo de ineficiencias administrativas, sino de problemas que inciden directamente en la cohesión social y en la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo.

En definitiva, el futuro de la política migratoria española exige consolidar una verdadera gobernanza multinivel, que combine la dirección estatal con una participación efectiva de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales, en un marco de cooperación estable y corresponsabilidad institucional. Solo un modelo así permitirá transformar la inmigración en un proceso de inclusión económica y social, generador de desarrollo, cohesión y justicia, plenamente coherente con los valores del Estado social y democrático de Derecho.