

Les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria d'immigració: context general, abast i condicions d'exercici

Markus González Beilfuss

Professor titular (acreditat catedràtic) de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona (Espanya)

Competences of the Catalan Government regarding immigration: general context, scope and conditions of exercise

ABSTRACT This article explores the competences of the Generalitat of Catalonia in relation to immigration—a responsibility traditionally reserved for sovereign states—from both legal and contextual perspectives. While it begins by outlining the framework established in the 1979 Statute of Autonomy, its primary focus is on the competences recognised in the 2006 Statute, relevant Constitutional Court jurisprudence, and the practical exercise of these competences in recent years. It also examines the failed draft organic law, launched in the Congress in March 2025, which proposed the delegation of additional competences to the Generalitat. Taken together, these elements underscore the importance not only of assessing the content and scope of the Generalitat's competences, but also of understanding the broader conditions that determine whether these powers lead to more effective policies and improved outcomes for migrants.

KEYWORDS immigration; competence; politics; public policies; power's delegation.

RESUM L'article analitza, des d'una perspectiva contextual i jurídica, les competències de la Generalitat de Catalunya en l'àmbit de la immigració, una matèria tradicionalment reservada als estats sobirans. Tot i que parteix del marc jurídic de l'Estatut d'autonomia de 1979, se centra en les competències reconegudes a l'Estatut de 2006, en la jurisprudència del Tribunal Constitucional en relació amb la matèria immigració, així com en l'exercici efectiu d'aquestes competències en els darrers anys. Finalment, també incorpora una anàlisi de la frustrada proposició de llei orgànica de delegació de noves competències a la Generalitat de Catalunya que es va presentar el mes de març de 2025 al Congrés dels Diputats. Amb tots aquests elements, posa en relleu la importància no només de tenir en compte el contingut i l'abast de les competències de la Generalitat, sinó també els condicionants perquè aquestes competències millorin les polítiques i els seus efectes sobre les persones immigrades.

PARAULES CLAU immigració; abast de competències; exercici de competències; polítiques públiques; delegació de competències.

Article rebut el 22/7/2025; acceptat el 26/8/2025.

1. Introducció

La Generalitat de Catalunya és titular, des de l'any 2006, de competències que fan referència explícita a la matèria immigració. L'article 138 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) li atribueix, en efecte, competències d'abast diferent en relació amb aquesta matèria que posen en relleu la voluntat d'autogovern de la Generalitat en un àmbit tradicionalment reservat als estats sobirans. Contràriament a allò que caldria esperar, els estudis acadèmics sobre aquesta competència i l'anàlisi de l'exercici de les facultats que inclou no són nombrosos.¹ Més freqüents, en canvi, han estat els treballs relacionats amb el paper de les comunitats autònomes i dels ens locals en aquest àmbit.² En tot cas, gairebé vint anys d'exercici per part de la Generalitat de Catalunya d'unes competències que fan referència explícita a la immigració han passat bastant desapercebuts, malgrat que el debat sobre la immigració ha anat guanyant protagonisme polític i mediàtic.

En un escenari en què els reptes que planteja la governança de la immigració són de màxima actualitat no només a Catalunya, sinó a tot el món, aquest article pretén analitzar les competències de la Generalitat en aquest àmbit des de tres punts de vista: en primer lloc, des d'una perspectiva contextual, és a dir, tenint en compte l'evolució de la immigració a Catalunya, així com les competències de la resta de comunitats autònomes en aquest àmbit; en segon lloc, des d'una perspectiva jurídica de l'abast de les competències que actualment té la Generalitat, que han de respectar la competència exclusiva que la Constitució espanyola (CE) atribueix a l'Estat sobre immigració, estrangeria i dret d'asil (art. 149.1.2a de la CE) i que també han de tenir en compte que el Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE) li atribueix competències en aquestes matèries (art. 77, 78 i 79 del TFUE). Més enllà de l'abast de les competències de la Generalitat, i en tercer lloc, l'estudi incorpora l'anàlisi de l'exercici efectiu de les competències de la Generalitat, així com

1. Com es veurà al llarg del treball, els autors que han abordat aquesta matèria s'han centrat sobretot en l'anàlisi de l'Estatut de 2006 i de la Sentència del Tribunal Constitucional en relació amb l'article 138 de l'EAC. En canvi, són pocs els treballs jurídics sobre l'exercici de les competències de la Generalitat en aquesta matèria. Destaca l'obra, coordinada per F. Camas, *L'atribució de competències en matèria immigració derivades de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*.

2. Vegeu, en aquest sentit: Aja et al., *Las comunidades autónomas y la inmigración*; Montilla i Vidal, *Las competencias en inmigración del Estado y las comunidades autónomas*, i Montilla, «Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010».

dels elements que condicionen aquest exercici. En un context polític centrat en el debat sobre l'abast de les competències, sembla oportú, en efecte, posar l'atenció també en els condicionants de l'exercici de les competències, que moltes vegades són més importants que l'abast competencial mateix tant per a la qualitat de l'autogovern com per a l'impacte real de les polítiques públiques en les persones. Finalment, i tenint en compte la recent proposta frustrada d'ampliar les competències de la Generalitat per la via de la llei orgànica de delegació,³ l'article incorpora una quarta perspectiva en clau de futur hipotètic, que és la de l'anàlisi dels límits constitucionals d'aquesta possible ampliació competencial en vista dels continguts de la proposta presentada.

Amb l'objectiu d'analitzar les competències de la Generalitat des d'aquestes diferents perspectives, l'estudi s'estructura en quatre apartats. En el primer, es fa un repàs a l'evolució del fenomen de la immigració a Catalunya, així com a les competències que la Generalitat ha tingut en aquest àmbit des de l'aprovació de l'Estatut de 1979. Per situar les competències de la Generalitat en el context de la resta de comunitats autònomes, aquest primer apartat també fa referència a l'evolució de les competències autonòmiques a la resta de l'Estat. El segon apartat se centra en l'abast de les competències actuals de la Generalitat. Per la seva banda, el tercer analitza l'exercici efectiu de les competències de la Generalitat en els darrers anys, així com els condicionants ja esmentats d'aquest exercici competencial. Finalment, el quart apartat té per objecte el debat sobre la possible ampliació de les competències de la Generalitat mitjançant una llei orgànica de delegació de competències. Malgrat que la proposició de llei presentada pels grups parlamentaris Socialista i de Junts per Catalunya amb aquest objectiu ha fracassat parlamentàriament, l'anàlisi de la proposta i de les possibilitats constitucionals existents permet reflexionar sobre algunes qüestions que el debat polític ha posat en relleu que no són clares.

Com és evident, un treball d'una extensió limitada com aquest no pot aprofundir en totes les qüestions que s'acaben d'assenyalar i, sobretot, no pot analitzar amb detall l'exercici de les competències de la Generalitat

3. La proposició de llei presentada el mes de març de 2025 al Congrés dels Diputats, fruit del pacte polític entre el Partit Socialista Obrer Espanyol i Junts de Catalunya per a la investidura del president del Govern (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sèrie B, 195-1, de 14 de març de 2025), va decaure el dia 23 de setembre de 2025 per no haver superat el tràmit de la presa en consideració pel Ple del Congrés.

durant un període de temps tan llarg. Tanmateix, l'anàlisi de les qüestions més rellevants pretén aportar llum a un àmbit poc conegut, malgrat la creixent importància real i política d'un fenomen tan complex com la immigració.

2. Les competències de la Generalitat en context

Les competències actuals de la Generalitat de Catalunya en matèria d'immigració (art. 138 de l'EAC) es projecten sobre les persones immigrades que es troben en territori català. Certament, aquest precepte també fa referència en un dels seus apartats a les persones retornades. Però les competències que s'analitzaran en aquest treball són exclusivament les que es projecten sobre les persones immigrades, és a dir, les estrangeres que tenen una voluntat de permanència durant un cert període de temps a Catalunya. Abans d'entrar en l'anàlisi del contingut i l'àbast d'aquestes competències, convé fer algunes consideracions de context tant des d'un punt de vista demogràfic com competencial.

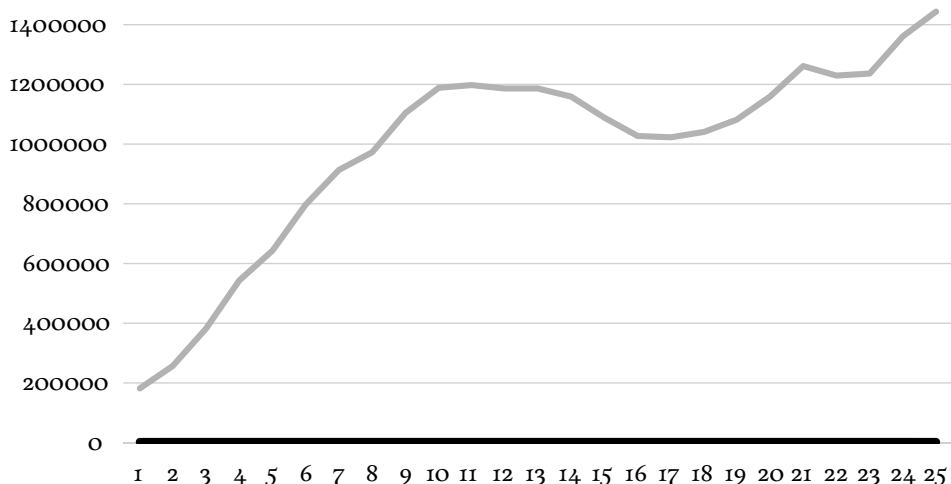
Pel que fa al fenomen de la immigració, és evident que el nombre i els reptes que plantegen les persones immigrades han experimentat canvis molt importants des de la recuperació de l'autonomia. Mentre que l'any 1979 la presència de persones estrangeres en territori català era pràcticament testimonial (a tot Espanya residien 173.000 persones de manera regular),⁴ en l'actualitat conviuen a Catalunya un mica més d'1.500.000 persones estrangeres, que representen gairebé el 19 % de la població.⁵ Aquest augment tan important, que és similar al que s'ha produït a escala estatal, no ha estat lineal i ha experimentat en alguns períodes disminucions interanuals. Així, mentre que l'any 1991 la població estrangera a Catalunya era de 66.334 persones i representava un 1,1 % de la població, i que l'any 1996 era de 98.035 persones (l'1,6 % de la població), durant la primera dècada del segle XXI l'augment de la població estrangera a Catalunya ha estat molt important. En efecte, com es desprèn del gràfic 1, la població estrangera va passar de 181.590 persones (el 2,9 % de la població) l'any 2000 a

4. Font: Ministeri de l'Interior.

5. Segons l'Idescat, l'1 de gener de 2024 la població estrangera a Catalunya era d'1.444.192 persones (un 51,6 %, homes, i un 48,4 %, dones), xifra que representa el 18 % de la població catalana. La xifra provisional publicada per l'Institut Nacional d'Estadística l'1 de juliol de 2025 és d'1.546.921, que representa el 18,9 % de la població total de Catalunya (8.162.079 persones).

1.189.279 persones (el 16 % de la població) l'any 2010. Aquest creixement d'una mica més d'un milió de persones en una dècada va ser seguit d'una reducció de la població estrangera entre els anys 2011 i 2016, coincidint amb la crisi econòmica. Però a partir de l'any 2017 i, sobretot a partir de 2022, el creixement ha tornat a ser significatiu, fins a arribar a finals de 2024 a 1.444.192 persones, que representen el 18 % de la població total, i de manera provisional a 1.546.921 persones (el 18,9 % de la població) l'1 de juliol de 2025.

Gràfic 1. Població estrangera a Catalunya (2000-2024)



Font: Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat).

Com és lògic, més enllà de les xifres absolutes, aspectes com ara la distribució territorial i per edats, l'estatut administratiu i la situació econòmica i social de les persones migrades són fonamentals per contextualitzar les competències de la Generalitat. Des d'aquesta perspectiva, i tenint en compte les dimensions d'aquest treball, només cal destacar que actualment a un percentatge important de la població estrangera a Catalunya (aproximadament la meitat) se li aplica el règim de la Unió Europea, i que entre els nacionals de tercers estats són majoritàries les persones que fa més de cinc anys que són a Catalunya. En tot cas, l'heterogeneïtat de la població estrangera, factors com ara la desigual distribució territorial, les dificultats més o menys grans per integrar-se o fenòmens imprevisibles com les arribades de persones procedents de zones en conflicte (com Síria i Ucraïna en els darrers anys) o de persones menors o

majors d'edat procedents de les costes espanyoles, és evident que condicionen de manera important l'exercici de les competències de la Generalitat.

Una segona qüestió que cal tenir en compte per contextualitzar les competències actuals de la Generalitat en matèria d'immigració és l'evolució mateixa del marc competencial a Catalunya i la situació existent a la resta de comunitats autònomes. Atesa la presència gairebé testimonial de les persones estrangeres en el moment d'elaborar la Constitució espanyola i l'Estatut d'autonomia de 1979, no és estrany que la primera es limités a atribuir les matèries d'immigració, nacionalitat i estrangeria a la competència exclusiva de l'Estat (art. 149.1.2a de la CE) i que l'Estatut d'autonomia no fes cap referència explícita a les persones immigrades. Això no vol dir, com es veurà més endavant, que, des de l'exercici d'altres competències sectorials com l'assistència social (art. 9.25 de l'EAC de 1979), la protecció de menors (art. 9.28 de l'EAC de 1979), l'ensenyament (art. 15 de l'EAC de 1979) o la sanitat (art. 17 de l'EAC de 1979), la Generalitat no fes front des d'un principi als reptes plantejats per les persones estrangeres. Però l'Estatut de 1979 no només no va assumir competències en relació amb la immigració, sinó que va reconèixer de manera explícita la competència estatal sobre estrangeria i immigració en atribuir-se competències sobre l'execució de la legislació laboral (art. 11.2 de l'EAC de 1979) o en proclamar l'existència d'una policia autònoma (art. 13.4 de l'EAC de 1979). En ambdós casos, en efecte, l'Estatut va reconèixer explícitament les competències de l'Estat en relació amb les migracions exteriors, el control de fronteres i el règim general d'immigració.

Com és sabut, aquesta situació va canviar amb l'aprovació de l'Estatut de 2006, que per primera vegada atribueix de manera expressa competències a la Generalitat en matèria d'immigració. L'anàlisi detallada de l'article 138 de l'EAC es farà en l'apartat següent. Tanmateix, cal destacar des d'un principi que sota la rúbrica *immigració* l'Estatut atribueix a la Generalitat competències en relació amb el primer acolliment de les persones immigrades, llur integració social i econòmica, l'execució de les autoritzacions de treball dels estrangers i la participació en les decisions de l'Estat que tinguin una especial transcendència per a Catalunya. Des d'un punt de vista material, el més innovador del nou EAC va ser el que fa referència a la competència executiva en relació amb les autoritzacions de treball, que l'Estatut de 1979 reconeixia explícitament que era competència de l'Administració general de l'Estat. El reconeixement de competències respecte del primer acolliment i la integració de les persones immigrades també va ser important, tot i que en bona mesura

ja s'estaven exercint des de la competència d'assistència social. En tot cas, des d'un punt de vista polític i jurídic, va ser molt rellevant que l'Estatut de 2006 reconegués per primera vegada competències en matèria d'immigració a una comunitat autònoma.

Com és conegut, i com s'analitzarà amb detall a l'apartat 3.1, aquesta decisió estatutària va ser impugnada davant el Tribunal Constitucional per una possible vulneració de la competència exclusiva de l'Estat de l'article 149.1.2a de la CE. La Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010, de 28 de juny, va analitzar aquesta impugnació en el fonament jurídic 83 i va desestimar-la mitjançant una decisió interpretativa que pretén clarificar la distribució competencial entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya. Com es veurà en l'apartat esmentat, però, tot i reconèixer la possibilitat que les comunitats autònomes puguin referir-se explícitament a la matèria d'immigració per assumir competències relacionades amb les persones migrades, el pronunciament del Tribunal Constitucional va buidar en gran mesura de contingut material aquesta possibilitat amb una interpretació discutible de l'article 149.1.2a de la CE.

Com en altres matèries, l'aprovació de l'Estatut de 2006 i el contingut de la STC 31/2010 han influït en altres comunitats autònomes, que han aprofitat les reformes de llurs estatuts per atribuir-se també competències expresses en relació amb les persones immigrades. Val a dir, però, que els estatuts de la majoria de les comunitats autònomes (11, en total) segueixen sense fer cap referència explícita a aquest col·lectiu, la qual cosa obliga les respectives comunitats autònomes a vincular a l'assistència social o a altres títols materials sectorials les polítiques en aquest àmbit.⁶ En algunes d'aquestes comunitats autònomes⁷ la voluntat de no posar en qüestió les competències estatals en matèria d'immigració també va portar a excloure explícitament, com l'EAC de 1979, les autoritzacions de treball de les persones migrades de les competències executives assumides en matèria laboral.

6. Aquest és el cas del País Basc, Galícia, Astúries, Cantàbria, La Rioja, Múrcia, la Comunitat Valenciana i Aragó, Castella-la Manxa, Navarra i Madrid. En el cas del País Basc, el debat sobre el reconeixement de competències específiques en matèria d'immigració i refugi ha portat el Govern basc a organitzar jornades de reflexió en les quals s'ha analitzat l'experiència catalana.

7. Així, per exemple, en el cas de Castella-la Manxa (art. 33.11 de l'EA), Navarra [art. 58.1.b de l'EA] i Madrid (art. 28.1.12 de l'EA).

Cinc comunitats autònomes, en canvi, sí que han assumit a partir de l'any 2007 competències explícites en relació amb la immigració.⁸ Cal destacar, però, que existeixen diferències importants entre elles i que en el fons es poden identificar tres grans models. El primer és el d'Andalusia i Canàries, que, seguint molt de prop l'EAC de 2006, van incloure en els nous estatuts de 2007 i de 2018 competències expressos sobre immigració que també es projecten sobre tres àmbits concrets: la integració de les persones migrades, l'execució de les autoritzacions de treball i la participació en les decisions estatals d'especial rellevància per a la comunitat autònoma.⁹ Els termes concrets amb què es descriuen aquestes competències presenten algunes petites diferències (sobretot en relació amb la integració de les persones migrades), que seran abordades més endavant. En tot cas, cal destacar que, pel que fa a les competències executives en relació amb les autoritzacions de treball, en cap d'aquestes comunitats autònomes no s'ha produït el traspàs necessari per concretar els procediments que hauria de tramitar l'Administració autonòmica. El resultat, doncs, és que Catalunya segueix sent l'única comunitat autònoma que exerceix a la pràctica competències executives en matèria d'autoritzacions de treball de persones estrangeres.

Un segon model és el de les Illes Balears, en què l'Estatut de 2007 (aprovat per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer) atribueix a la comunitat autònoma competències executives genèriques en matèria d'immigració. L'article 32.18 de l'Estatut balear preveu, en efecte, que la comunitat autònoma tingui competències executives en immigració «en els termes prevists en la Constitució i en la legislació de l'Estat». Aquesta remissió genèrica a la legislació de l'Estat, així com el reconeixement per part de l'article 32 de l'Estatut que la funció executiva autonòmica està condicionada a allò que estableixin les lleis i els reglaments estatals, deixen, però, molt poc marge de maniobra al Govern balear.

8. En relació amb algunes de les reformes estatutàries, vegeu: Rojo Torrecilla i Camas Roda, «La reforma de los estatutos de autonomía y su impacto en la normativa estatal de inmigración».

9. Article 62 de l'Estatut d'autonomia per a Andalusia, aprovat per la Llei orgànica 2/2007, de 19 de març, i article 144 de l'Estatut d'autonomia de Canàries, aprovat per la Llei orgànica 1/2018, de 5 de novembre.

Finalment, existeix un model intermedi, que és el que han seguit les reformes estatutàries de Castella i Lleó i Extremadura, en què s'atribueixen a la comunitat autònoma competències exclusives en matèria d'integració de les persones immigrades, alguna competència executiva relacionada amb l'àmbit laboral, així com una participació genèrica en les decisions estatals.¹⁰ En ambdós casos es reconeixen com a principis rectors dels poders públics autonòmics la no-discriminació, el respecte i la integració dels col·lectius estrangers.¹¹ Però també s'atribueixen a les respectives comunitats autònomes competències exclusives en relació amb la integració de les persones migrades, així com competències executives respecte de la fixació, en col·laboració amb l'Estat, de les necessitats del mercat laboral que determinen la concessió de les autoritzacions de treball de les persones estrangeres. Aquestes competències executives no inclouen la tramitació de les autoritzacions de treball i materialment no aporten res a la participació autonòmica en la determinació de les necessitats del mercat laboral, que ja es produeix sobre la base de les competències en matèria de serveis actius d'ocupació. Tanmateix, com a la resta de comunitats autònomes que han incorporat competències que fan referència expressa a la immigració, el nivell de competències que s'exerceixen realment a aquestes dues comunitats autònomes està lluny de les de la Generalitat de Catalunya.

3. L'abast de les competències de la Generalitat

Com s'ha esmentat, l'article 138 de l'EAC atribueix a la Generalitat de Catalunya competències «en matèria d'immigració», que es projecten en quatre direccions: el primer acolliment de les persones immigrades, la integració d'aquestes persones, les autoritzacions de treball de les persones estrangeres i la participació en les decisions de l'Estat sobre immigració que tinguin una transcendència especial per a Catalunya. Abans d'entrar en l'anàlisi de l'abast d'aquestes competències concretes, cal referir-se a la jurisprudència constitucional sobre la matèria.

10. Articles 70 i 76 de l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó, aprovat per la Llei orgànica 14/2007, de 30 de novembre, i articles 9.28 i 11.13 de l'Estatut d'autonomia d'Extremadura, aprovat per la Llei orgànica 1/2001, de 28 de gener.

11. Article 16.24 de l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó i article 7.17 de l'Estatut d'autonomia d'Extremadura.

3.1. La doctrina constitucional sobre les matèries d'immigració i estrangeria

Com ja s'ha comentat anteriorment, la constitucionalitat de l'article 138 de l'EAC va ser objecte d'anàlisi per part del Tribunal Constitucional en el marc del recurs dels parlamentaris del Grup Popular contra l'Estatut. El Tribunal va analitzar la impugnació de l'article 138 de l'EAC en el fonament jurídic 83 de l'STC 31/2010, de 28 de juny, i va concloure que l'atribució estatutària de competències en matèria d'immigració no desplaça la competència estatal exclusiva en aquesta matèria reconeguda a l'article 149.1.2a de la CE, sinó que es projecta sobre les quatre qüestions assenyalades a l'article 138 de l'EAC, que estan relacionades amb l'assistència social i l'execució de la legislació laboral a Catalunya, matèries sobre les quals l'Estatut mateix atribueix competències a la Generalitat. Aquesta *ratio decidendi* va portar el Tribunal Constitucional a decidir que l'article 138 de l'EAC no és contrari a la Constitució «interpretat en el sentit que la referència a la immigració no es correspon a aquesta matèria constitucional, competència exclusiva de l'Estat (art. 149.1.2a de la CE), sinó a altres competències sobre les quals pot assumir competències la comunitat autònoma».

Com és natural, aquesta decisió del Tribunal Constitucional va ser objecte d'anàlisi per part de diversos autors,¹² que en termes generals van posar en relleu que el Tribunal Constitucional havia perdut una oportunitat per aprofundir en la delimitació competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes en una matèria tan rellevant com la immigració. En efecte, a partir d'una interpretació desfasada i poc matisada de les matèries d'immigració i estrangeria de l'article 149.1.2a de la CE, que gairebé no diferencia ambdues matèries, que vincula la immigració a l'entrada i la sortida d'Espanya de les persones estrangeres i al seu estatut jurídic, i que relaciona els aspectes de la integració amb l'assistència social, el Tribunal Constitucional va desapro-

12. El fonament jurídic 83 de la STC 31/2010 va ser objecte d'una àmplia anàlisi doctrinal. Vegeu els comentaris d'Aparicio Wilhelmi, Moya Malapeira i Aguado Català al número monogràfic de la *Revista Catalana de Dret Públic* dedicat a la STC 31/2010; Montilla Martos, «Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010»; Donaire i Moya, «La STC 31/2010 y el reparto competencial Estado - comunidades autónomas en materia de inmigración», i García Juan, «La STC 31/2010, de 28 de juny. Punt i final en matèria de competències en immigració».

fitar l'oportunitat, com ha assenyalat Montilla Martos,¹³ de reinterpretar l'abast material de l'article 149.1.2a de la CE i acceptar que les comunitats autònomes tinguin competències formals sobre un fenomen com la immigració, que ha evolucionat extraordinàriament en les darreres dècades i que ja no es pot abordar competencialment des d'una interpretació poc matisada de la matèria.

La interpretació de l'article 149.1.2a de la CE que fa l'STC 31/2010, de 28 de juny, que es basava en pronunciaments previs i que s'ha reiterat en sentències posteriors,¹⁴ hauria de ser revisada per abordar de manera més realista els problemes de delimitació de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en l'àmbit de la immigració. Alguns dels elements d'aquesta relectura ja formen part de la jurisprudència del Tribunal Constitucional. Així, per exemple, és doctrina consolidada que l'article 149.1.2a de la CE no constitueix un títol horitzontal que permet desplaçar les competències autonòmiques en relació amb les persones immigrades.¹⁵ També sembla poc discutible que el règim d'entrada i sortida de les persones estrangeres, l'ordenació dels fluxos migratoris, la determinació dels requisits per residir i treballar a Espanya, i el règim sancionador aplicable en cas d'incompliment de la normativa d'estrangeria formen part de la matèria d'immigració. En canvi, la reconducció de la competència estatal d'estrangeria a la determinació de «l'estatut de la persona estrangera» hauria de ser revisada per almenys dos motius: d'una banda, perquè la diferència, que es fa servir a la jurisprudència constitucional, entre persona estrangera com a tal i persona treballadora o usuària dels serveis públics autonòmics és artificial i poc clara, i, de l'altra, perquè la doctrina constitucional per determinar quin és el contingut de l'esmentat estatut jurídic no és evident i ha donat entrada a referències poc clares i dogmàticament discutibles: d'una banda, a l'expressió *competència preferent* de l'Estat a l'hora de regular el règim jurídic de les persones estrangeres en tant que immigrants¹⁶ i, de l'altra, a la possibilitat d'incorporar els drets que es reconeixen a les persones estrangeres com a tals i que

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

14. Entre d'altres, a les STC 87/2017, de 4 de juliol; 134/2007, de 16 de novembre; 26/2013, de 31 de gener; 154/2013, de 10 de setembre, i 43/2025, de 12 de febrer.

15. Aquesta qüestió ha estat reconeguda de manera expressa a les STC 31/2010, de 28 de juny, fonament jurídic 83; 26/2013, de 31 de gener, fonament jurídic 5, i 154/2013, de 10 de setembre, fonament jurídic 5.

16. Vegeu, en aquest sentit, la STC 31/2010, de 28 de juny, fonament jurídic 83.

es vinculen a la seva integració¹⁷ com a continguts possibles de la competència estatal per determinar l'estatut jurídic de les persones estrangeres. Ambdues referències, en efecte, són discutibles i poden posar en perill les competències autonòmiques en la matèria.

Al mateix temps, una reinterpretació de l'àmbit material de la competència estatal en immigració i estrangeria permetria no buidar de contingut les reformes estatutàries que han incorporat expressament competències en matèria d'immigració a través d'una vinculació artificial i reduccionista d'aquestes competències amb d'altres com l'assistència social, que són clarament insuficients per abordar un fenomen tan complex i heterogeni com la immigració. Aquesta reinterpretació també hauria de superar, finalment, la vinculació automàtica entre integració de les persones immigrades i competències autonòmiques, en la mesura en què la primera també pot garantir-se en alguns casos des de l'exercici de competències estatals. En tot cas, semblaria més oportú reconèixer que tant l'Estat com les comunitats autònomes tenen competències sobre una matèria tan complexa i multidimensional com la immigració.

La recent STC 43/2025, de 12 de febrer, sembla que avança en aquesta direcció en un cas sobre menors estrangers no acompanyats en què es dona molta importància a la naturalesa supraautonòmica de la immigració i a l'aplicació dels principis constitucionals de col·laboració, solidaritat i lleialtat institucional per abordar els reptes que planteja. En tot cas, fora desitjable que en el futur la doctrina del Tribunal Constitucional reconegués obertament la realitat jurídica i política que les comunitats autònomes exerceixen competències en relació amb la matèria d'immigració i que la delimitació de les competències autonòmiques i estatals es pot abordar millor des d'una reinterpretació de l'article 149.1.2a de la CE que deixi de banda una concepció rígida i exclouent de la matèria d'immigració.

17. Vegeu, en aquest sentit, la STC 87/2017, de 4 de juliol, fonament jurídic 4, que inclou en l'estatut jurídic de les persones estrangeres que ha de determinar l'Estat no només els drets constitucionals respecte dels quals el legislador decideix equiparar-los amb les persones nacionals, sinó també els drets que corresponen a les persones estrangeres com a tals, no com a destinatàries de polítiques públiques sectorials, sinó per a la seva integració a la societat espanyola.

3.2. Les competències concretes de la Generalitat

Al marge d'aquesta desitjable reinterpretació de la jurisprudència constitucional sobre l'article 149.1.2a de la CE, el cert és que les competències actuals de la Generalitat reconegudes a l'article 138 de l'EAC es projecten en quatre direccions: el primer acolliment de les persones immigrades, llur integració, les competències executives en matèria d'autoritzacions de treball i la participació en les decisions estatals en matèria d'immigració amb especial transcendència per a Catalunya.

En el cas del primer acolliment de les persones immigrades, l'article 138.1.a) de l'EAC atribueix a la Generalitat «la competència exclusiva [...] que inclou les actuacions sociosanitàries i d'orientació». I l'article 138.1.d) de l'EAC fa referència a «l'establiment per llei d'un marc de referència per a l'acolliment i la integració de les persones immigrades». El concepte *primer acolliment*, que no es fa servir en cap dels estatuts d'autonomia que han reconegut competències expresses en matèria d'immigració, no es limita a les actuacions sociosanitàries i d'orientació (que són un contingut estatutari mínim), sinó que poden incloure altres actuacions. Així, la Llei 10/2010, de 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya, defineix *acollida* com «la primera etapa del procés d'integració de la persona a la societat en la qual s'estableix amb vocació de romandre-hi establement» i inclou serveis no només informatius, sinó també formatius vinculats amb la promoció de l'autonomia i la igualtat d'oportunitats. Aquesta concepció legal de primer acolliment ha estat avalada pel Tribunal Constitucional en la sentència que va donar resposta al recurs d'inconstitucionalitat contra aquesta llei presentat pel Defensor del Poble.¹⁸ Tot i que aquesta sentència reitera la doctrina segons la qual aquestes polítiques públiques són, en el fons, un exercici de la competència de la Generalitat en matèria d'assistència social (article 166 de l'EAC), i buida, per tant, de contingut propi l'article 138.1.a) de l'EAC, el reconeixement material de la capacitat de regular el servei de primera acollida resulta clar, sobretot quan el Tribunal Constitucional rebutja que l'article 149.1.2a de la CE pugui incloure la determinació de les condicions bàsiques per garantir la igualtat entre totes les persones estrangeres en territori espanyol. Per tant, qüestions com la formació lingüística o l'adquisició de coneixements sobre l'entorn, que no tenen una cabuda clara en la matèria d'assistència social, sí que poden in-

18. STC 87/2017, de 4 de juliol.

cloure's en el concepte *primer acolliment*. En tot cas, la referència estatutària que la Generalitat pot aprovar un marc legal per a l'acolliment i el fet que es tracti d'una competència exclusiva no impliquen, lògicament, que la llibertat per regular aquest servei sigui absoluta i no s'hagin de respectar els principis i els límits constitucionals aplicables a aquest sistema ni els límits que es puguin derivar de l'exercici de competències estatals. En efecte, el sistema de primer acolliment no podria, per exemple, limitar l'accés als serveis socials o a altres drets reconeguts a la Llei d'estrangeria ni els principis generals de la política migratòria reconeguts en aquesta llei. Tanmateix, tampoc no seria admissible una interpretació extensiva de les competències estatals per limitar de manera injustificada l'exercici d'una competència exclusiva de la Generalitat.

Per la seva banda, el segon àmbit d'actuació de la Generalitat en exercici de les competències estatutàries sobre immigració és el de la integració de les persones migrades. Com ja s'ha esmentat, l'EAC atribueix a la Generalitat diverses funcions relacionades amb aquesta integració: «el desenvolupament de la política d'integració [...] en el marc de les seves competències» [art. 138.1.b) de l'EAC], «l'establiment i la regulació de les mesures necessàries per a la integració social i econòmica de les persones immigrades i per a llur participació social» [art. 138.1.c) de l'EAC] i «l'establiment per llei d'un marc de referència» [art. 138.1.c) de l'EAC]. Es tracta de competències normatives i executives amb vocació de sistema integral i de política d'integració, però que l'Estatut no defineix com a exclusives i que la doctrina del Tribunal Constitucional tampoc no garanteix que puguin desenvolupar-se al marge de decisions estatals que persegueixin la integració d'aquestes persones. No és possible, doncs, aprovar normes autonòmiques contràries a les garanties d'integració derivades de competències estatals o reconegudes com a principis generals de la política d'immigració a la Llei d'estrangeria. Però tampoc no són defensables ni decisions estatals emparades en interpretacions extensives de les competències de l'Estat o del concepte *garanties d'integració*, ni doctrines del Tribunal Constitucional que, com s'ha vist, no resulten ni clares ni respectuoses amb el sistema de distribució de competències. Als exemples esmentats anteriorment cal afegir-hi una aplicació extensiva de la doctrina sobre la potestat subvencional de l'Estat i, en concret, dels criteris que estableix l'STC 13/1992, de 6 de febrer, que pot interferir fàcilment en les competències de la Generalitat en matèria d'integració de les persones immigrades.

El tercer àmbit d'actuació de la Generalitat reconegut estatutàriament en relació amb la immigració és el de les autoritzacions de treball, respecte a les quals l'arti-

cle 138.2 de l'EAC atribueix a la Generalitat «la competència executiva» quan «la relació laboral [...] s'acompleixi a Catalunya». Es tracta, doncs, d'una competència executiva que representa un avenç clar respecte a l'EAC de 1979, però que no posa en qüestió la competència estatal per regular els requisits i els continguts de les autoritzacions de treball. De fet, el mateix article 138.2 de l'EAC limita les competències executives a la tramitació i la resolució de les autoritzacions inicials de treball, als recursos contra les anteriors decisions i a l'aplicació del règim d'inspecció i sanció, excloent-ne, per tant, les renovacions i les modificacions de les autoritzacions de treball. El Reial decret 1463/2009, de 18 de setembre, aprovat, per tant, tres anys després de l'entrada en vigor de l'EAC de 2006, va concretar tant les funcions com els procediments inclosos en el traspàs, que van ser un total de vint-i-dos, entre els quals es van incloure alguns que fan referència a modificacions i compatibilitats.¹⁹ Va ser, però, el Reglament d'estrangeria de 2011, aprovat pel Reial decret 557/2011, de 20 d'abril, el que va concretar el mandat de coordinació entre les administracions estatal (competent en matèria d'entrada i residència de les persones estrangeres) i autonòmica (competent en relació amb els requisits laborals). Així, a través d'una solució innovadora es va acordar que les autoritzacions de residència i treball es presentessin a través d'una única sol·licitud davant l'Administració de la Generalitat i que es resolguessin mitjançant una resolució conjunta, coordinada i concordant per part de les dues administracions, en la qual l'Administració general de l'Estat es limitava als requisits d'entrada i residència i la Generalitat, als de treball. En la mateixa línia, també es va decidir que les resolucions conjuntes es poguessin impugnar davant qualsevol de les dues administracions i que els recursos també s'haguessin de resoldre a través d'una resolució conjunta, coordinada i concordant. Ni el reial decret de traspàs ni el Reglament d'estrangeria, però, no van regular de manera concreta un tema cabdal per a l'exercici coordinat d'aquesta competència: el de les aplicacions informàtiques per fer possible la tramitació d'aquests procediments coparticipats. La Llei d'estrangeria preveu al respecte que l'aplicació informàtica comuna per tramitar els expedients d'estrangeria ha de donar accés a les comunitats autònomes amb competències en matèria d'autorització de treball a la informació necessària per a l'exercici d'aquesta competència.²⁰ Però el reial decret de traspàs es va limitar a remetre la qüestió a convenis i acords futurs,²¹

19. L'Acord de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, de 19 de juliol de 2019, publicat al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* de 2 de setembre de 2011, va ampliar els supòsits d'autoritzacions objecte de traspàs amb cinc procediments més.

20. Disposició addicional cinquena, apartat quart, de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener.

21. Apartat D de l'annex del Reial decret 1463/2009, de 18 de setembre.

mentre que el Reglament d'estrangeria no va concretar els detalls de la gestió electrònica dels procediments, sinó que va establir els principis generals per garantir la interoperabilitat dels sistemes informàtics.²² Per la seva banda, el nou Reglament d'estrangeria de 2024 ha reiterat aquests principis,²³ sense garantir a l'Administració de la Generalitat l'accés directe a l'aplicació informàtica comuna d'estrangeria que fa servir l'Administració general de l'Estat. Com es veurà més endavant, aquest fet que sembla merament instrumental condiona de manera molt important l'exercici de les competències de la Generalitat en relació amb les autoritzacions de treball.

Finalment, el quart àmbit d'actuació de la Generalitat de Catalunya és el de la participació en les decisions d'Estat sobre immigració que tinguin especial transcendència per a Catalunya. Respecte d'aquesta participació, l'article 138.3 de l'EAC es limita a incorporar un mandat genèric de participació i un cas concret —el contingent de treballadors estrangers—, que actualment ha quedat substituït per la gestió col·lectiva de contractacions en origen. Tanmateix, aquesta previsió estatutària s'ha vist directament afectada per l'STC 31/2010, de 28 de juny, i la doctrina que condiona la participació de la Generalitat en les previsions constitucionals i en els requisits que estableix la legislació estatal, i ha desactivat els mandats estatutaris al respecte. En tot cas, cal tenir en compte que la Llei i el Reglament d'estrangeria preveuen la participació autonòmica en la gestió col·lectiva de contractacions en origen²⁴ i en la determinació del catàleg d'ocupacions de difícil cobertura,²⁵ que és una peça clau per determinar la situació nacional d'ocupació i la justificació de les autoritzacions de treball.

4. L'exercici de les competències de la Generalitat

Com s'ha esmentat anteriorment, l'exercici efectiu de les competències en matèria d'immigració per part de la Generalitat de Catalunya ha estat poc analitzat fins ara.²⁶ Aquest treball, per descomptat, no pot fer aquesta anàlisi

22. Disposició addicional setena del Reial decret 557/2011, de 20 d'abril.

23. Disposició addicional cinquena del Reial decret 1155/2024, de 19 de novembre.

24. Article 39 de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener.

25. Article 74 del Reial decret 1155/2024, de 19 de novembre.

26. El treball més complet és el d'Alonso, *Inmigración y Generalitat de Cataluña (1977-2010)*, tot i que se centra sobretot en l'exercici de les competències atorgades per l'Estatut de 1979.

en profunditat. Però sí que pretén destacar algunes qüestions que semblen rellevants com a pas previ a l'estudi sobre la possible ampliació de les competències de la Generalitat.

La primera cosa que cal destacar és la voluntat constant de la Generalitat de Catalunya d'abordar els reptes de la immigració més enllà del marc competencial existent. En efecte, tot i que l'EAC de 1979 no atorgava competències expresses en aquesta matèria, l'any 1993 es va aprovar el primer Pla interdepartamental d'immigració i es va crear la Comissió Interdepartamental d'Immigració, així com el seu Consell Assessor, per tal de desenvolupar polítiques transversals en aquest àmbit a través de plans quadriennals.²⁷ Amb aquests instruments, que es van anar adaptant a l'estructura departamental dels successius governs, van ampliar llurs funcions i van permetre la creació d'òrgans interdepartamentals d'àmbit territorial,²⁸ es va intentar abordar el repte d'una immigració que encara no havia arribat a volums importants. Tot i això, a mitjans de l'any 2000 es va crear la Secretaria per a la Immigració amb la intenció de reforçar la política de la Generalitat a través d'una estructura amb rang de secretaria general adscrita en aquell moment al Departament de la Presidència.

L'aprovació de l'EAC de 2006 va comportar, com s'ha vist, un salt competencial bàsicament qualitatiu, sobretot amb l'atribució de competències executives en relació amb les autoritzacions de treball. L'exercici d'aquesta nova competència va donar entrada a un nou departament (en aquell moment, el Departament de Treball) en la gestió d'una part de les competències en matèria d'immigració. En tot cas, en un moment d'important creixement i transformació de la població immigrada, es van impulsar pactes polítics com el Pacte Nacional per a la Immigració de l'any 2008 i estructures de cooperació amb l'Administració local i la societat civil com la Taula de Ciutadania i Immigració²⁹ per fer front de manera conjunta i estructurada als reptes de la immigració.

27. Decret 275/1993, de 28 de setembre, de creació de la Comissió Interdepartamental d'Immigració i del seu Consell Assessor.

28. En relació amb la primera qüestió, vegeu els decrets 176/1994, de 3 de juliol, i 71/2000, de 8 de febrer, i, en relació amb la segona, els decrets 194/1998, de 30 de juliol, i 228/2000, de 26 de juny.

29. Decret 86/2008, de 15 d'abril, de la Taula de Ciutadania i Immigració.

Pel que fa a l'exercici de les competències estatutàries, en els primers anys de vigència de l'EAC de 2006 es va posar l'èmfasi en el primer acolliment de les persones nouvingudes. L'aprovació de la Llei 10/2010, de 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya, va comportar, en efecte, la creació d'un servei de primera acollida al qual tenen dret les persones immigrades i retornades, però també les refugiades, les sol·licitants de protecció internacional i les apàtrides, orientat a promoure llur autonomia. Tanmateix, cal destacar la importància que aquest sistema d'acollida dona a la formació lingüística, així com el retard en l'aprovació del desenvolupament reglamentari de la llei.³⁰ Per la seva banda, a la no posada en marxa de l'Agència de Migracions de Catalunya que preveu la Llei d'acollida³¹ per a l'execució i la gestió de les polítiques migratòries, la cooperació amb els ens locals en la prestació del servei de primera acollida i el compliment de les funcions que li siguin assignades, posa en relleu que el Govern de la Generalitat ha renunciat durant més de quinze anys a exercir un model innovador de governança previst a la mateixa llei.

A banda del primer acolliment de les persones nouvingudes, una segona qüestió rellevant des del punt de vista de l'exercici de les competències de la Generalitat de Catalunya és la dels informes que la normativa estatal d'estrangeria possibilita que puguin fer les comunitats autònomes en l'àmbit del reagrupament familiar, l'arrelament social o la renovació de determinades autoritzacions de residència. Aquesta possibilitat, reconeguda per primera vegada al Reglament d'estrangeria de 2011, ha estat assumida per la Generalitat a través d'un sistema de col·laboració amb els ens locals, que fan propostes perquè la Generalitat emeti els corresponents informes. Es tracta d'un sistema que permet l'actuació de l'administració més propera a les persones, que facilita la unitat de criteri, però que també comporta un allargament dels terminis de resolució per als sol·licitants dels informes. En tot cas, l'elaboració d'aquests informes ha esdevingut una funció rellevant de la Generalitat, que ha obligat a aprovar instruccions d'actuació³² i a dedicar uns recursos personals no

30. Decret 150/2014, de 8 de novembre, dels serveis d'acollida de les persones immigrades i retornades.

31. Article 31 de la Llei 10/2010, de 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya.

32. Primer la Instrucció 1/2014, de 22 de juliol, de la Direcció General per a la Immigració del Departament de Benestar Social i Família, i després la Instrucció SIMC/TSF/1/2017, per la qual s'estableixen els criteris generals per a l'elaboració dels informes d'estrangeria competència de la Generalitat de Catalunya, que va derogar la primera.

menors. Seria interessant tenir accés a dades sobre el nombre d'informes emesos, el grau de seguiment de les propostes dels ens locals i els terminis de resolució per poder valorar el model de la Generalitat de Catalunya d'emetre uns informes que, excepte en el cas del d'esforç d'integració, la normativa d'estrangeria permet que puguin ser elaborats directament pels ens locals.

En l'àmbit de les polítiques d'integració, la Generalitat també ha dut a terme una política subvencional rellevant per donar suport als ens locals i les entitats del tercer sector que treballen amb persones nouvingudes. Fruit de la creixent arribada a Catalunya de sol·licitants de protecció internacional, l'any 2014 es va aprovar el Pla de protecció internacional de Catalunya i l'any següent el Comitè per a l'Acollida de les Persones Refugiades com a òrgan d'assessorament i participació de les administracions públiques catalanes i les organitzacions socials especialitzades en aquest àmbit, així com el Programa català de refugi. Tanmateix, l'increment de sol·licituds de protecció internacional a tot l'Estat, els retards en la tramitació d'aquestes sol·licituds i la saturació del sistema estatal d'acollida de protecció internacional han repercutit negativament en les polítiques de la Generalitat respecte d'aquest col·lectiu, que han seguit reclamant més dotació de recursos.

El repàs de l'exercici de les competències de la Generalitat en l'àmbit de la immigració no pot acabar sense fer referència a les competències executives respecte de les autoritzacions de treball. Les sol·licituds dels diferents procediments competència de la Generalitat han augmentat de manera significativa en els darrers anys, passant d'11.442 l'any 2014 a 13.496 l'any 2019, 19.037 l'any 2022, 33.811 l'any 2023 i 32.288 l'any 2024.³³ Lògicament, gestionar el triple de sol·licituds inicials i un volum també creixent de recursos administratius contra les resolucions inicials obliga a dedicar uns recursos creixents a aquesta competència. Malgrat que la major part de sol·licituds es resolen favorablement, l'existència de més de 50 procediments, la seva casuística i el fet de ser en la seva immensa majoria compartits amb l'Administració general de l'Estat comporten un repte de gestió important.

En aquest context, són especialment rellevants els problemes que es deriven de la manca d'accés per part dels treballadors de la Generalitat a l'aplicació

33. Font: Departament d'Empresa i Treball. Les dades corresponents a 2024 no són del tot definitives.

informàtica Mercurio, que és la que permet que els sol·licitants puguin accedir i gravar les seves dades en l'aplicació comuna d'estrangeria (ACEX), des de la qual l'Administració general de l'Estat tramita els expedients d'estrangeria consultant directament moltes bases de dades necessàries per a la resolució dels expedients. Tot i que, com s'ha vist anteriorment, el decret de traspàs ja preveia la necessitat de convenis de col·laboració per resoldre aquesta qüestió i que els reglaments d'estrangeria de 2011 i 2024 també preveuen la necessitat que les administracions implicades facin servir aplicacions informàtiques interoperables i segures, quinze anys després del traspàs aquesta connexió encara no és possible, de manera que els treballadors de la Generalitat han de gravar manualment a l'aplicació comuna d'estrangeria les sol·licituds que reben. Tenint en compte el nombre, la complexitat i l'heterogeneïtat de procediments, així com la coordinació que requereixen uns procediments que són compartits, aquest és sens dubte el principal problema que presenta l'exercici de les competències de la Generalitat de Catalunya en aquest àmbit. Els perjudicis que es deriven d'aquesta situació no només afecten l'Administració de la Generalitat, que ha de dedicar recursos personals a la gravació d'expedients, sinó que acumulen retard, incrementen les consultes sobre l'estat de tramitació dels expedients i afecten negativament l'exercici d'altres funcions i de la resolució dels expedients. Les persones immigrades són, de fet, els principals perjudicats d'aquesta situació, no només perquè han de suportar terminis de resolució més elevats que a la resta de l'Estat, sinó perquè en ocasions poden tenir fins i tot problemes per justificar que han sol·licitat una renovació i prorrogar automàticament la vigència de l'autorització caducada. En tot cas, la solució d'aquest problema, que es veu agreujat amb el pas del temps, sembla prioritària abans de posar en marxa qualsevol ampliació de les competències de la Generalitat de Catalunya en l'àmbit de l'estrangeria.

5. La possible delegació de competències en matèria d'immigració

Com s'ha esmentat al començament d'aquest treball, el mes de març de 2025 els grups parlamentaris Socialista i de Junts per Catalunya van presentar al Congrés dels Diputats una proposició de llei orgànica de delegació de competències per ampliar les que ja té la Generalitat en matèria d'immigració.³⁴

34. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sèrie B, 195-I, de 14 de març de 2025.

La proposició no va superar el tràmit de presa en consideració el mes de setembre, però sembla oportú aprofitar aquest intent d'ampliació competencial per analitzar els marges constitucionals d'aquesta possibilitat i algunes de les qüestions que han centrat el debat polític i parlamentari entorn d'aquesta proposta. En aquest debat s'han barrejat de manera deliberada o inconscient arguments sobre la finalitat política perseguida, sobre la constitucionalitat de la proposta i sobre l'instrument que s'ha fet servir per traslladar un acord polític entre dos partits al Congrés dels Diputats. Poc o gens s'ha parlat, en canvi, sobre el contingut concret de la proposició de llei o sobre si l'ampliació competencial proposada era útil per millorar la gestió de la immigració per part de la Generalitat de Catalunya i els problemes esmentats anteriorment. Tot i que la proposta ha descarrilat en el primer tràmit parlamentari, les pàgines següents se centraran en el contingut de la proposta per abordar també els límits constitucionals i les qüestions que s'haurien de tenir presents en futurs intents d'ampliació competencial.

Com és sabut, la proposició de llei fracassada va ser resultat d'un pacte polític entre dos partits i no d'un acord entre els governs espanyol i català. La negociació que va donar lloc a la proposició presentada no va ser pública i els aparells de l'Administració general de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya es van mantenir al marge de l'elaboració de la proposta. Per aquest motiu, el fet d'haver-se presentat mitjançant una proposició de llei dels dos grups parlamentaris integrats pels diputats dels dos partits no planteja cap problema constitucional ni constitueix cap frau de procediment. Cal recordar, a més, que el Tribunal Constitucional ha rebutjat expressament que la presentació de proposicions de llei per part dels grups parlamentaris que donen suport al Govern constitueixi un frau procedimental i que vulneri la Constitució (per totes, STC 128/2023, de 2 d'octubre, fonament jurídic 3 B). No només perquè el bloc de la constitucionalitat no limita materialment l'ús de les diverses modalitats d'iniciativa legislativa (amb l'excepció de la popular), sinó perquè obligar el Govern a presentar projectes de llei suposaria una limitació inconstitucional de la iniciativa legislativa dels grups parlamentaris que li donen suport. Per tant, des d'un punt de vista jurídic no pot considerar-se que la proposició presentada vulnerava cap exigència procedimental derivada de la Constitució.

El fet de tractar-se d'un pacte partidista també pot explicar, com es veurà tot seguit, que alguns dels continguts de la proposta fossin tècnicament confusos i que el debat sobre la proposta s'hagi centrat en la intencionalitat política

dels autors i no pas en els continguts i els efectes concrets dels preceptes presentats. Com ha assenyalat el Tribunal Constitucional recentment,³⁵ cal diferenciar entre la finalitat de la llei i la intenció dels seus promotors. Aquesta segona es mou en l'àmbit polític i, més enllà de la dificultat de determinar-la amb certesa i de la possible concurrència de diverses intencions, no és controlable des d'un punt de vista jurídic. La finalitat de la llei, en canvi, sí que es pot identificar a partir de la llei mateixa i només pot considerar-se inconstitucional si vulnera un precepte concret del text constitucional o si és arbitrària per no poder-se vincular a la persecució de cap interès general. Tot i que en el debat parlamentari la intenció dels grups parlamentaris proponents ha tingut un paper molt important fins al punt de ser determinant per a la no presa en consideració,³⁶ la finalitat de la proposició de llei era clara: ampliar les facultats d'actuació de la Generalitat de Catalunya en matèria d'immigració mitjançant una delegació de competències per part de l'Estat.

Des d'un punt de vista constitucional, aquesta finalitat no només no és inconstitucional, sinó que es preveu expressament a l'article 150.2 de la Constitució, que regula la possibilitat que l'Estat transfereixi o delegui mitjançant una llei orgànica a una o a diverses comunitats autònomes facultats corresponents a matèries de titularitat estatal. Certament, aquesta no és una possibilitat il·limitada, sinó que està subjecta a requisits procedimentals i materials: en primer lloc, que es faci per llei orgànica (la qual ha d'incloure la transferència de mitjans financers i pot reservar a l'Estat formes de control) i, en segon lloc, que es tracti de «matèries de titularitat estatal susceptibles de delegació o transferència per la seva pròpia naturalesa». Com és evident, aquesta segona qüestió constitueix el moll de l'os de qualsevol debat jurídic sobre la possibilitat de delegar competències a les comunitats autònomes en matèria d'immigració. Tanmateix, es tracta d'un debat que no està resolt en la doctrina del Tribunal Constitucional i que no pot decidir-se ni des d'arguments principals o referències abstractes a la sobirania de l'Estat, ni a partir d'invocacions genèriques a la igualtat de tracte o a la uniformitat del dret d'estrangeria,³⁷ sinó en vista de les facultats concretes que es pretenen transferir o delegar. En el

35. STC 137/2025, de 26 de juny, fonament jurídic 7.

36. El vot en contra dels diputats d'Unidas-Podemos, en efecte, es va explicar sobretot a partir de la intencionalitat d'endurir les polítiques d'immigració que, a parer seu, havia portat Junts per Catalunya a proposar la delegació de competències.

37. Vegeu, en aquest sentit, l'article de premsa publicat per Ruiz Robledo a *El Español* el 17 de març de 2025.

cas que ens ocupa, la insistència política per part d'un dels grups proponents en el fet que la delegació atorgava a la Generalitat «competències integrals» en matèria d'immigració ha enterbolit el debat sobre aquest límit material. Per la seva banda, el fet que la proposició no establís formes de control per part de l'Estat, més enllà d'alguns deures d'informació, també ha pogut reforçar aquest argument, tot i que cal recordar que les formes de control són potestatives i no obligatòries d'acord amb el que estableix l'article 150.2 de la CE. En tot cas, l'anàlisi d'aquesta qüestió requereix partir del contingut concret de les facultats que es pretenen delegar i no de concepcions apriorístiques sobre la possibilitat de delegar competències en matèria d'immigració.

En el cas de la proposició de llei fracassada, es pretenia delegar, com reconeixia el títol mateix de la proposta, competències de l'Estat en matèria d'immigració a la Generalitat de Catalunya. La lectura d'aquest títol permetia concloure que no tenia sentit afirmar que la proposta respectava les competències estatals o que es tractava d'un acord per traspassar o cedir competències estatals a la Generalitat de Catalunya. Des d'un punt de vista jurídic, la proposició es limitava a delegar, és a dir, a cedir l'exercici de determinades competències en matèria d'estrangeria a la Generalitat de Catalunya. Per ser més precisos, no es delegaven competències, sinó determinades facultats que fins ara s'havien exercit des de l'Administració general de l'Estat. Per aquest motiu, tampoc no podia afirmar-se que es tractava d'una transferència de competències i, per tant, d'una alteració de llur titularitat.

La delegació de competències es projectava, com reconeixia el títol mateix de la proposició de llei, sobre la matèria d'«immigració». Aquesta afirmació és discutible en relació amb alguns preceptes que, per exemple, delegaven la facultat de garantir la seguretat en aeroports i ports (art. 8) o que, com en el cas d'alguna disposició addicional, preveïen aspectes relatius al tràfic d'éssers humans o la plantilla de Mossos d'Esquadra. Però la major part de preceptes sí que afectaven la matèria d'immigració. La doctrina del Tribunal Constitucional en relació amb aquesta matèria analitzada anteriorment no podia ser cap obstacle a la delegació de competències en aquest àmbit, perquè, més enllà del buidament competencial al qual s'ha fet referència anteriorment, la delegació de competències té precisament per objecte facultats que corresponen a competències de titularitat estatal que, per la seva naturalesa, són susceptibles de delegació. Com ja s'ha esmentat, l'anàlisi d'aquest límit constitucional material requereix partir del contingut concret de la llei de delegació. I, en el cas de la proposta frustrada, era evident que no es delegava

a la Generalitat la possibilitat de tenir una política integral d'estrangeria, sinó aspectes concrets i heterogenis que calia analitzar abans de pronunciar-se sobre la possible vulneració del marc constitucional.

D'una banda, es delegaven competències executives en relació amb les autoritzacions d'estada de llarga durada (art. 2), de residència temporal (art. 3) i de residència de llarga durada (art. 4), i la gestió col·lectiva de contractacions en origen (art. 5). Seguint el model de les autoritzacions de treball que ja són competència de la Generalitat des de l'any 2006, en tots els casos es tractava de competències executives de la normativa estatal que es projectaven (i aquesta era la novetat) sobre l'estada i la residència de les persones estrangeres que es trobaven o volien venir a Catalunya. Com va succeir en el cas de les autoritzacions de treball, els procediments que es pretenien delegar s'haurien d'haver concretat en el moment de fer el traspàs corresponent. La delegació afectava en tots els casos la iniciació, la instrucció, la resolució i la notificació de la resolució de les sol·licituds, així com les renovacions, les extincions i la resolució dels possibles recursos administratius. Certament, la proposició preveia que la delegació també incorporés la potestat normativa d'execució o desenvolupament de les normes estatals sempre que aquestes ho preveïessin (art. 12.7). Però, més enllà d'aquesta confusa al·lusió a les normes de desenvolupament previstes a la normativa estatal, la delegació es projectava sobre facultats executives que en cap cas no posaven en dubte la competència estatal per regular els requisits materials i procedimentals de les autoritzacions objecte de delegació.

Un segon grup de facultats objecte de delegació afectava qüestions relacionades amb el control de la immigració. Es tractava d'aspectes heterogenis, que anaven des de la documentació de les persones estrangeres fins al control de fronteres, passant pels centres d'internament i el règim sancionador en l'àmbit de l'estrangeria, en els quals el Cos Nacional de Policia ha tingut tradicionalment les competències principals. També aquí l'anàlisi concreta dels preceptes de la proposta permetia concloure que la delegació tenia per objecte facultats concretes i no pas el control de la immigració amb caràcter general.

Així, en matèria documental, es pretenia delegar l'execució de la normativa estatal sobre l'emissió de les targetes d'identificació de les persones estrangeres autoritzades a residir, estudiar o treballar per la Generalitat de Catalunya. També es preveia un deure de comunicació de les targetes emeses a la Direcció General de la Policia, així com l'obligació de tenir en compte els criteris

establerts per la Junta de Seguretat de Catalunya (art. 10). Pel que fa al control de fronteres, la proposició establia que els Mossos d'Esquadra poguessin «actuar» en els passos fronterers «en col·laboració» amb la resta de forces i cossos de seguretat de l'Estat i d'acord amb els criteris establerts per la Junta de Seguretat de Catalunya (art. 9). Aquesta actuació en el control fronterer definida en termes tan imprecisos només es concretava en l'execució de les ordres de devolució, que són les que afecten les persones que intenten entrar a Espanya infringint una prohibició prèvia d'entrada. En definitiva, no es delegava ni el control de fronteres ni l'execució d'aspectes importants d'una normativa que és bàsicament europea, sinó que s'obria la porta a qüestions més aviat simbòliques («actuar» en els passos fronterers) i que es limitaven a la comprovació de la vulneració d'una prohibició d'entrada.

Per la seva banda, respecte dels centres d'internament d'estrangers, es pretenia delegar la «gestió integral», que en tot cas incorporava la direcció, la coordinació, la gestió i la inspecció dels centres (art. 7). Cal tenir en compte, però, que a Catalunya només hi ha un centre d'internament (el de Barcelona) i que la delegació no donava a la Generalitat ni la potestat de tancar-lo ni de crear-ne de nous. Això sí, obria la porta que la Generalitat organitzés la prestació dels serveis d'assistència sanitària, social i jurídica que preveu la normativa estatal de la manera que considerés més oportuna, i que incorporés una assistència cultural i lingüística de continguts indeterminats, sobretot tenint en compte que el període màxim d'internament són seixanta dies. Més problemàtica a la pràctica podria haver estat la referència al fet que la Generalitat fes els trasllats dels interns a l'interior de Catalunya, tenint en compte que les sol·licituds d'internament les fa en exclusiva el Cos Nacional de Policia (en molts casos des de localitats no catalanes) i que les expulsions també s'executen majoritàriament des de fora de Catalunya.

L'aspecte sens dubte més confús de la delegació de facultats vinculades al control de la immigració era el relatiu al règim sancionador (art. 6). D'una banda, es delegaven totes les facultats executives respecte dels procediments sancionadors en matèria d'estrangeria per actuacions dutes a terme per persones físiques o jurídiques residents a Catalunya. Més enllà dels problemes pràctics que poguessin produir-se quan aquestes actuacions es duguessin a terme fora de Catalunya i dels supòsits en què la sanció fos necessàriament una multa (que haguessin estat competència de la Generalitat), l'aspecte políticament i jurídica més rellevant era el de les ordres d'expulsió i de devolució. La proposició de llei era confusa al respecte i delegava a la Generalitat la

tramitació de les ordres de devolució (que són les que es dicten respecte de persones que pretenen entrar il·legalment a Espanya o les que contravenen una prohibició d'entrada anterior). I respecte de les ordres d'expulsió, que sempre requereixen un expedient sancionador, es delegava la incoació, la instrucció i la proposta de resolució respecte de les actuacions dutes a terme per persones físiques residents a Catalunya, mentre que l'Administració general de l'Estat seguia sent la competent per a la resolució definitiva. Més enllà dels problemes pràctics que també en aquest supòsit podien donar-se si les actuacions que donaven lloc a l'expedient d'expulsió es produeixen fora de Catalunya, la delimitació de funcions entre resolució provisional i definitiva semblava poc operativa i confusa. En tot cas, també en aquest àmbit més sensible del control de la immigració, la delegació estava lluny de permetre el desenvolupament d'una política sancionadora pròpia i diferent de l'estatal.

El contingut concret de la proposició de llei permet concloure que no vulnerava el límit constitucional de les lleis orgàniques de delegació en el sentit que les potestats que es deleguen són «susceptibles» de delegació (art. 150.2 de la CE). Es tractava, en efecte, de competències executives que, en el cas de les autoritzacions d'estada i de residència i de la gestió col·lectiva de les contractacions en origen, ampliaven les competències que la Generalitat ja té en relació amb les autoritzacions de treball, sense posar en qüestió les competències legislatives de l'Estat. Per la seva banda, en l'àmbit del control de les persones estrangeres, es tractava de facultats sobretot simbòliques i poc rellevants a la pràctica que no permetien a la Generalitat desenvolupar polítiques pròpies de control de la immigració. La delegació de competències estava lluny, doncs, de suposar que la Generalitat assumís competències integrals en relació amb la política d'immigració.

De fet, el problema més gros de la proposició de llei no era de tipus competencial, sinó que no garantia que la delegació de competències comportés una millora de la gestió de la immigració a Catalunya. Més enllà de les indefinicions i els defectes tècnics ja esmentats, que, en cas de no ser corregits, haguessin provocat problemes per a la gestió de les facultats delegades, la proposició no tenia en compte els problemes de gestió de les competències que ja té la Generalitat ni les condicions necessàries perquè una ampliació de competències com la proposada no empitjorés la situació. El text de la proposició era poc concret al respecte i només preveia que el traspàs de mitjans personals, patrimonials i pressupostaris per exercir les facultats delegades es produiria en el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor de la llei de

delegació (art. 13). Tenint en compte els greus problemes que existeixen des de fa anys per gestionar electrònicament els expedients sobre les autoritzacions de treball, el simple mandat que les dues administracions «s'han de facilitar recíprocament accés als respectius fitxers en matèria d'immigració» (art. 12.3) posa en relleu que l'eficax exercici de les competències no era una prioritat ni en el contingut de la proposició ni en el debat polític entorn de l'ampliació de les competències en matèria d'immigració.

6. Conclusions

Com s'ha demostrat al llarg d'aquest treball, la Generalitat de Catalunya ha desenvolupat tradicionalment i al marge de les previsions estatutàries polítiques en l'àmbit de la immigració. Inicialment a partir de competències sectorials i des de 2006 a partir de les competències reconegudes expressament en relació amb la immigració, la voluntat d'afrontar els reptes d'un nombre creixent de persones nouvingudes ha estat clara.

Les competències delimitades estatutàriament l'any 2006 i vigents fins a l'actualitat van ser en bona part buidades de contingut per l'STC 31/2010, de 28 de juny, que a partir d'una interpretació clàssica i poc matisada de l'article 149.1.2a de la CE va limitar el potencial del nou marc estatutari. En tot cas, les competències de la Generalitat de Catalunya en aquest àmbit són més àmplies que les de la resta de comunitats autònomes, incloent-hi Andalusia i Canàries, que van reformar els seus estatuts d'una manera molt similar al de Catalunya. Especialment rellevants són les competències executives en relació amb les autoritzacions de treball traspasades efectivament a Catalunya el mes d'octubre de 2009, així com les relacionades amb el primer acolliment de les persones nouvingudes.

L'exercici d'aquestes competències al llarg de més d'una dècada en un context d'augment i canvis en el fenomen migratori ha posat en relleu la importància de determinants condicionants a l'hora de fer front als reptes de la immigració. La necessitat de disposar de prou recursos personals, materials i pressupostaris, així com d'una estructura governamental adequada a la importància real i política de la immigració, semblen evidents. Resulta necessari, doncs, reobrir el debat entorn de l'Agència Catalana de Migracions, que fa quinze anys que està formalment adscrita a algun departament de la Generalitat

sense que s'hagi posat en marxa, com també sembla imprescindible reforçar l'estructura administrativa al servei d'unes polítiques que són cada cop més transversals i rellevants.

Un segon condicionant no menor per a l'exercici de les competències de la Generalitat sobretot en relació amb les autoritzacions de treball ha estat el de l'accés a la plataforma comuna d'estrangeria de l'Administració general de l'Estat. Gairebé setze anys després del traspàs en aquesta matèria, les dificultats per gestionar electrònicament uns expedients compartits que són tan rellevants per a les persones, el sector productiu i la mateixa Administració de la Generalitat haurien de solucionar-se abans de plantejar-se qualsevol ampliació competencial. Màximament si aquest passa per assumir la tramitació de les autoritzacions de residència.

La fracassada proposició de llei orgànica per delegar noves competències en l'àmbit de la immigració a la Generalitat no comportava cap millora en aquest àmbit. El seu contingut concret no vulnerava el límit constitucional de les lleis orgàniques de delegació en el sentit que les potestats que es delegaven fossin «susceptibles» de delegació (art. 150.2 de la CE). La proposició ampliava, d'una banda, les competències executives que la Generalitat ja té en l'àmbit de les autoritzacions de treball sense posar en qüestió la competència de l'Estat per determinar els requisits que han de complir les persones estrangeres per accedir a qualsevol tipus d'autorització. En l'àmbit del control de la immigració, delegava facultats sobretot simbòliques i poc rellevants a la pràctica. La delegació de competències en cap cas no suposava que la Generalitat hagués assumit competències integrals en relació amb la política d'immigració o competències que haguessin permès posar fi als problemes que planteja la gestió de la immigració a Catalunya. De fet, la proposició de llei i el debat polític entorn de l'ampliació competencial no tenien com a finalitats principals la millora de la situació de les persones immigrades que de manera cada cop més nombrosa formen part de les persones immigrades. Fora bo que en un futur el debat sobre l'ampliació de l'autogovern incorpori també l'avaluació de l'exercici del marc competencial present, així com els condicionants que s'han de donar perquè més autogovern impliqui també una millora de la situació de les persones nouvingudes i, amb ella, de la societat catalana.

Bibliografia

- Aguado i Cudolà, V. "La decisión del Tribunal Constitucional con respecto a las competencias sobre inmigración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006". *Revista Catalana de Dret Públic*, extra 1 (2010): 365-371.
- Aja, E., J. A. Montilla Martos, i E. Roig Molés, coordinadors. *Las comunidades autónomas y la inmigración*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.
- Alonso, J. *Inmigración y Generalitat de Cataluña (1977-2010): Qué se hizo y por qué*. Barcelona: Ed. Hacer, 2018.
- Aparicio Wilhelmi, M. "La decisión sobre las competencias relacionadas con la inmigración". *Revista Catalana de Dret Públic*, extra 1 (2010): 352-357.
- Camas Roda, F., coord. *L'atribució de competències en matèria d'immigració derivades de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 2010.
- Donaire Villa, F. J., i D. 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 Juan, L. "La STC 31/2010, de 28 de juny. Punt i final en matèria de competències en immigració". *Revista Catalana de Dret Públic* 42 (2010).
- Montilla Martos, J. A. "Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010". *Revista d'Estudis Autònomic i Federals* 14 (2011): 152-185.
- Montilla Martos, J. A., i C. Vidal Fueyo. *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- Moya Malapeira, D. "Competencia en materia de inmigración". *Revista Catalana de Dret Públic*, extra 1 (2010): 358-364.
- Rojo Torrecilla, E., i F. Camas Roda. "La reforma de los estatutos de autonomía y su impacto en la normativa estatal de inmigración". *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* 80 (2009): 97-117.
- Ruiz Robledo, A. "La cesión de las competencias de inmigración a Cataluña: un fraude de ley y un fraude conceptual". *El Español*, 17 de marzo de 2025.

