



Las leyes orgánicas de transferencia y delegación de competencias: el frustrado intento en materia de inmigración en favor de Cataluña

Organic laws on the transfer and delegation of Powers: the failed attempt in immigration matters in favour of Catalonia

Fernando Luque Regueiro
Letrado de la Comunidad de Madrid
Cruz Distinguida (1.ª Clase) de la
Orden de San Raimundo de Peñafort

Fecha de recepción: 21/01/2026

Fecha de aceptación: 10/04/2026

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. CONSIDERACIONES PREVIAS.—II. LA GÉNESIS DEL ARTÍCULO 150.2 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y SUS LÍMITES OBJETIVOS.—III. LAS LEYES ORGÁNICAS DE TRANSFERENCIA O DELEGACIÓN, ¿CATEGORÍAS DISTINTAS?—IV. ¿INSTRUMENTOS DE HOMOGENEIZACIÓN COMPETENCIAL?—V. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE DELEGACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA (PLO).—5.1. Ley orgánica de delegación de único destinatario.—5.2. Inconstitucionalidad de la PLO por delegar facultades indisponibles por el Estado en materia de extranjería e inmigración, seguridad pública y relaciones internacionales.—5.2.1. Extranjería e inmigración.—5.2.2. Seguridad pública.—5.2.3. Relaciones internacionales.—5.3. Indevida delegación de competencias normativas.—5.4. Infracción del principio de territorialidad.—5.5. El supuesto específico de la gestión colectiva de las contrataciones en origen.—5.6. Ausencia de medios de control estatal.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La malograda proposición de ley orgánica de delegación de competencias en materia de inmigración, a la Comunidad Autónoma de Cataluña, sugiere revisar el análisis del artículo 150.2 de la Constitución Española. Entreveremos las principales aristas de dicho precepto, confuso desde su gestación misma, que estuvo indudablemente marcada por

las necesidades de consenso imbricadas en el proceso constituyente. Ello puede explicar la división doctrinal que apunta hacia distintas interpretaciones, no sólo sobre sus límites objetivos, sino sobre la propia distinción, como categorías diferenciadas, entre leyes orgánicas de delegación y leyes orgánicas de transferencias. Cuestionaremos también si en el momento actual pueden constituirse en cauces propiciatorios de asimetría competencial, o han de tender a su homogeneización. Una vez expuestas estas bases, procederemos al contraste constitucional de la referida proposición, pudiendo atestiguar diferentes vulneraciones que trataremos de motivar desde distintas ópticas.

PALABRAS CLAVE: ley orgánica de delegación de competencias, homogeneización competencial, inmigración, extranjería, relaciones internacionales, principio de territorialidad, control del Estado.

ABSTRACT

The ill-fated proposal for an organic law to delegate powers in immigration matters to the Autonomous Community of Catalonia suggests reviewing the analysis of article 150.2 of the Spanish Constitution. We will glimpse the main edges of said precept, confusing since its very gestation, which was undoubtedly marked by the needs for consensus embedded in the constituent process. This may explain the doctrinal division that points towards different interpretations, not only about its objective limits, but about the distinction itself, as differentiated categories, between organic laws of delegation and organic laws of transfers. We will also question whether at the current time they can become channels for asymmetry of competence, or whether they should tend towards homogenization. Once these bases have been explained, we will proceed to the constitutional contrast of the aforementioned proposition, being able to witness different violations that we will try to motivate from different perspectives.

KEYWORDS: Organic law on the delegation of powers, homogenization of powers, immigration, foreigners, international relations, principle of territoriality, control of the State.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

El 4 de marzo de 2025 tuvo entrada en el registro general del Congreso de los Diputados una proposición de ley orgánica de delegación de competencias a la Comunidad Autónoma de Cataluña, en materia de inmigración, firmada conjuntamente por los grupos parlamentarios Socialista y *Junts per Catalunya*¹. El 23 de septiembre del mismo año se rechazó su toma en consideración por 177 votos en contra² y 173 a favor.

¹ Según diversos medios de prensa, se trataba de una de las medidas comprometidas por el entonces candidato a la Presidencia del Gobierno, junto a la promesa de ley de amnistía y otras, para lograr el apoyo de dicho grupo parlamentario en su investidura, producida finalmente el 16 de noviembre de 2023.

² Los votos en contra fueron formulados por los diputados del Partido Popular, Vox, Unión del Pueblo Navarro, Podemos y dos diputados del Grupo SUMAR.

Tal iniciativa legislativa hizo que recobrara protagonismo el artículo 150.2 de la Constitución Española, precepto en desuso desde hace años que contempla unas tipologías legales de contornos muy difusos y cuya literalidad no puede sugerir menos certezas. La torva proposición desde un punto de vista político reabrió el debate jurídico sobre su funcionalidad y sus límites.

No podemos desconocer la trascendencia socio-política de estas cuestiones, pues, como apuntara Álvarez Conde (Álvarez, 1990a, p. 653), «las competencias determinan el *quantum* de poder político que se atribuye a una Comunidad Autónoma».

Por todo ello nos parece oportuno retomar su estudio, rememorando las distintas voces doctrinales sobre este precepto constitucional para confrontar si la referida proposición de ley orgánica se acomodaba a su marco propio o, por el contrario, desbordaba los límites a los que debía ceñirse.

Conviene esbozar, a modo de pórtico, los tres procedimientos constitucionalmente previstos para la atribución de competencias o facultades a las Comunidades Autónomas, aun sabiendo que es un terreno bien hollado. La primera es la vía estatutaria, a través, por tanto, de los propios Estatutos de Autonomía de cada Comunidad Autónoma (art. 147.2.d de la CE) o de sus sucesivas modificaciones (art. 148.2 de la CE). Debiera ser el cauce principal³ en la medida en que arrostra la acción unilateral de las Cortes Generales, ya que su modificación necesariamente parte de la iniciativa autonómica, en garantía de su perdurabilidad.

El segundo instrumento de atribución de competencias —extraestatutario— viene dado por las leyes marco (art. 150.1 de la CE). Sirven para atribuir a todas o a algunas de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en materias de competencia estatal y en el marco de los principios, bases y directrices fijados por la ley marco. Se configura como el instrumento idóneo para la transferencia de competencias normativas bajo las coordinadas previamente estipuladas (control *ex ante*), aunque también deban establecer una modalidad de supervisión *ex post* de las Cortes Generales sobre las normas legislativas que se fueran a dictar, sin perjuicio de la competencia de los tribunales.

La tercera de las vías —también extraestatutaria— viene constituida por las leyes orgánicas de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la CE. En este momento nos limitaremos a señalar lo único evidente del precepto, y es que tales leyes deben ir acompañadas de la correspondiente transferencia de medios financieros y que han de establecer las formas de control que se reserve el Estado. Todo lo demás son incertidumbres y grises borrosos que dificultan desentrañar lo que esconde su bordadura.

³ Gil-Robles y Gil-Delgado y Marín Riaño (1981, pp. 175 y 176).

II. LA GÉNESIS DEL ARTÍCULO 150.2 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y SUS LÍMITES OBJETIVOS

Para intentar descifrar el casi insondable artículo 150.2 de la CE debemos remontarnos a sus bases seminales en el seno del proceso constituyente. Como advierten Aja Fernández y Tornos Más (Aja y Tornos, 1993, p. 185), «la elaboración de este precepto fue ya en sí misma conflictiva, y los ponentes constitucionales aceptaron seguramente un texto confuso en aras del consenso y con la esperanza de imponer posteriormente su propia concepción del significado del artículo que aprobaban».

Los referidos autores nos anuncian dos posibles interpretaciones. De un lado, la que sostiene que se trata de un remedio para contrarrestar los efectos no deseables de la cláusula residual del artículo 149.3 de la CE⁴, sobre la base de que los territorios que accedieron a la autonomía por la denominada vía lenta del artículo 143 de la CE contarían inicialmente con un techo competencial muy limitado y menor del que se arrojaron primariamente las Comunidades Autónomas que se constituyeron por la vía rápida del artículo 151 de la CE, de modo que las primeras quedaban vaciadas de determinadas competencias que pasarían al Estado *por mor* del precitado artículo 149.3 de la CE. El artículo 150.2 actuaría, por tanto, como el instrumento adecuado para adquirir ulteriormente el mismo nivel competencial ya asumido por el resto.

Desde esta primera perspectiva, el artículo 150.2 estaría concebido exclusivamente para que las Comunidades Autónomas recibieran el máximo competencial derivado de la cláusula residual indicada, más no para alcanzar alguna o algunas de las competencias referidas en el artículo 149.1 de la CE por ser propias y exclusivas del Estado. Los precitados autores señalan que esta interpretación podría tener su basamento en el artículo 18 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931, de la República Española⁵, de redacción muy similar y que le había servido de inspiración⁶.

⁴ «La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado».

⁵ El artículo 18 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931, de la República Española, disponía lo siguiente: «Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autonómica se reputarán propias de la competencia del Estado; pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de la Ley». Recuérdese que dicho texto constitucional establecía un sistema de doble lista, que distinguía las competencias exclusivas del Estado (art. 14) de aquellas cuya legislación correspondía al Estado, sobre las que las regiones autónomas sólo podían asumir competencias ejecutivas (art. 15). El artículo 16 señalaba las competencias exclusivas —sin especificación explícita— que podían corresponder a las regiones autónomas, siempre que no estuvieran recogidas en los artículos precedentes («en las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores, podrán corresponder a la competencia de las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes»). Se finalizaba esta distribución de competencias con la cláusula residual ya transcrita del artículo 18, acotando que serían éstas y no otras las transmisibles a las regiones autónomas.

⁶ Puede precisarse que ni la Constitución de la República italiana, de 21 de diciembre de 1947, ni la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 23 de mayo de 1951, contemplaban un

Siendo cierto que el artículo 137⁷ del anteproyecto de Constitución suponía, efectivamente, un trasunto literal del precepto de la Constitución republicana, tal correspondencia desaparece en el definitivo artículo 149.1 donde se suprime el inciso con el que concluían aquellos dos preceptos, destruyendo así esa vinculación directa entre las competencias residuales y las leyes de transferencia o delegación.

En cualquier caso, no cabe negar que las principales leyes orgánicas de trasferencias dictadas se condujeron hacia la finalidad expresada, que, por lo demás, fue confirmada también por la STC 17/1990, de 7 de febrero⁸. Recuérdese que en su antecedente 7 se volcaba la defensa esgrimida por el Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, según la cual «el sentido de la técnica del artículo 150.2 es genéricamente la de operar como una fórmula correctora de los efectos acumulativos de competencias en favor del Estado que puede producir la cláusula residual del artículo 149.3 de la CE», sentir que fue refrendado por la propia sentencia (FJ 2), aseverando que las competencias trasladadas por la ley orgánica de transferencias en el supuesto allí enjuiciado —en materia de aguas—, se correspondían con las atribuidas al Estado en virtud de la referida cláusula, manteniéndose incólumes las competencias exclusivas estatales del artículo 149.1 en dicha materia⁹.

Una segunda postura propugna que el artículo 150.2 de la CE se configura como una técnica extraestatutaria que serviría para romper el techo máximo de asunción competencial autonómico acotado, al menos en princi-

mecanismo parecido, al estar tasadas y decididamente repartidas las materias sobre las que ostentaban funciones legislativas y administrativas las regiones (arts. 117 y 118), o las funciones atribuidas a los estados federados alemanes (arts. 83 y ss.), respectivamente.

⁷ «La regulación y administración de las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución, podrá corresponder a los Territorios Autónomos en virtud de sus respectivos Estatutos. Las materias no asumidas expresamente en los respectivos Estatutos por el Territorio Autónomo se entenderán, en todo caso, como de competencia propia del Estado, pero este podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley».

⁸ Se trata del recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 10/1987, de 5 de mayo, de Aguas. El Antecedente 2 de la citada sentencia resume los fundamentos del recurso, y en lo que aquí interesa, conviene recordar el cuestionamiento de la constitucionalidad de la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias para Canarias (en adelante, LOTRACA) —en cuanto actuaba como título competencial legitimador de la ley recurrida—. Así, se aducían diversas razones en las que fundar su inconstitucionalidad: se hacía alusión a «un uso excesivo e incorrecto» del artículo 150.1 y 2 de la CE, ya que ninguno de ellos «admiten transferencias masivas de competencias como la llevada a cabo por la LOTRACA». Se consideraba, por el contrario, que esas transferencias tienen que estar justificadas siempre en razones específicas y «llevarse a término de forma concreta y tasada» so pena de alterar «el propio reparto constitucional de competencias». Finalmente, aun reconociéndose determinadas diferencias entre Comunidades Autónomas que son constitucionalmente aceptables «no hay ninguna justificación posible para utilizar leyes generales de transferencia en favor de unas Comunidades Autónomas y no de otras».

⁹ «Quiere decirse, pues, que el Estado ha transferido a la Comunidad Autónoma de Canarias, mediante la correspondiente Ley Orgánica, una competencia que, siendo de titularidad estatal, por su propia naturaleza ninguna duda plantea en su efectiva transferencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Constitución» (FJ 2).

pio, por el listado del artículo 149.1 de la CE¹⁰. Se legitimaría así un proceso autonómico con cierta dinamicidad, en el entendimiento de que la Constitución, en realidad, fijaba un modelo inicial que admite avanzar hacia un modelo distinto, «más autonomista».

Ambas posiciones no son necesariamente excluyentes sino complementarias, a nuestro entender, pudiendo instrumentarse el artículo 150.2 de manera secuencial; en un primer momento histórico para eludir los efectos desdeñables de la cláusula residual, y en otro ulterior, como vehículo descentralizador dentro del ámbito competencial y material del artículo 149.1 de la CE.

La segunda de las tesis aludidas se podía desdoblar, a su vez, en dos teorías de distinto alcance, como apuntan Rodríguez de Santiago y Velasco Cabañero (Rodríguez y Velasco, 1999, p. 98). La primera postularía que, a través del artículo 150.2, sólo sería posible el traslado de aquellas competencias enumeradas en el artículo 149.1 que expresamente admiten la participación de las Comunidades Autónomas —en las que se reconoce explícitamente su participación legislativa, dentro de las bases estatales, o competencias puramente ejecutivas—, quedando excluidas, por tanto, todas aquellas en las que este precepto es taxativo, sin prevención de intervención autonómica ninguna¹¹. Parece responder a la celeberrima clasificación doctrinal que diferencia entre competencias exclusivas absolutas y competencias exclusivas relativas o limitadas. Como ya dijimos en otra sede (Luque, 2003, p. 698), la aparente simplicidad del sistema de distribución competencial de doble lista configurado en la Constitución «se diluye por la presencia de una serie de correctores», uno de los cuales viene dado por las limitaciones ínsitas en el propio artículo 149.1, canalizadas mediante fórmulas reductoras de las competencias estatales a través de locuciones preposicionales como «sin perjuicio» o conceptos del estilo «condiciones básicas», «legislación básica» o «normas básicas», lo que hace ostensible que determinadas materias no son verdaderamente exclusivas del Estado.

En este mismo sentido, se advertía sobre la «heterogeneidad»¹² de las competencias estatales, considerando que podían reducirse a «tres bloques distintos»¹³: las referidas a materias en las que no se expresa ningún elemento limitador, atribuidas en su totalidad al Estado, que podrían denominarse exclusivas plenas. Otras en las que se atribuye indefectiblemente al Estado un sector de determinada materia, pero desagregándose algún sector atribuible a las Comunidades Autónomas. Y aquellas en las que el Estado se reserva

¹⁰ Aja Fernández y Tornos Más (1993, p. 186): «Esta posibilidad de ir más allá, de elevar el techo de la Autonomía, es lo que motivó los temores de ciertos sectores políticos en el proceso constituyente y lo que provocó, por el contrario, la defensa y la aceptación del precepto por las minorías nacionalistas».

¹¹ Como podrían ser las materias «Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo» (art. 149.1.3.ª), «Relaciones internacionales» (art. 149.1.4.ª), o «Defensa y Fuerzas Armadas» (art. 149.1.5.ª).

¹² Álvarez Conde (1999b, p. 617).

¹³ Cazorla Prieto, Arnaldo Alcubilla y Román García (2000, p. 313).

alguna de las facultades o potestades constitutivas del contenido de la competencia sobre una determinada materia. A estas dos últimas se las denominaron competencias exclusivas limitadas.

Una segunda línea teórica, más descentralizadora, apostaría por ampliar el ámbito de lo trasladable, abarcando todo aquello del artículo 149.1 que no constituya el «núcleo de la soberanía», concepto jurídico indeterminado que se erige en el principal nudo gordiano del precepto constitucional analizado. Para jalonar esta interpretación se acude al debate parlamentario, en el que se plantearon dos modelos. El defendido en enmienda verbal por el entonces representante del Partido Nacionalista Vasco¹⁴, según el cual las leyes orgánicas de transferencia —no se aludía a las de delegación— debían servir para el restablecimiento pleno de los derechos históricos, más allá, por tanto, del marco estricto del artículo 149.1 CE. Aun así, se enumeraban expresamente determinadas materias que no eran trasladables en ningún caso por el Estado a través del artículo 150.2, porque se consideraba que constituían el suelo con el que «se pretendía reflejar lo que es realmente esencial al Estado y lo que en ningún caso es objeto de transferencia».

En este mismo sentido, observamos que la enmienda número 657, presentada por el mismo Partido Nacionalista Vasco al anteproyecto de Constitución, en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas¹⁵, proponía un sistema delimitador de competencias parcialmente distinto del que finalmente fue aprobado, y a su socaire, se explicitaban determinadas materias sobre las que el Estado tenía competencia exclusiva —bien es cierto que con un ámbito más reducido que el propuesto en el anteproyecto¹⁶—, lo que, en cualquier caso, testimoniaba un reconocimiento expreso de una reserva indisponible del Estado¹⁷.

El segundo modelo respondió a la enmienda del representante de la Unión de Centro Democrático¹⁸, que preconizaba la supresión del listado cerrado de competencias indisponibles por ley orgánica de transferencias que proponía el Partido Nacionalista Vasco, para sustituirlo por una solución más difusa e incierta, reflejada finalmente en el precepto, como aquellas «facultades» que «por su propia naturaleza» no «sean susceptibles de transferencia o delegación».

García de Enterría y Fernández Rodríguez (García y Fernández, 1995, p. 327) ofrecen una tesis que parte de negar la existencia de materias «súper exclusivas», en la medida en que todas, en principio, son susceptibles de abrir-

¹⁴ Enmienda *in voce* defendida por don Xabier Arzálluz Antia.

¹⁵ Informe de la Ponencia, que se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales n.º 82, de 17 de abril de 1978. Consultada en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/elaboracion/index.htm> (264 y 265).

¹⁶ Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de 5 de enero de 1978.

¹⁷ Lo que en el momento presente llama poderosamente la atención a la luz de las constantes inactivas independentistas de ciertos partidos políticos.

¹⁸ Enmienda también defendida *in voce* por don José Pedro Pérez Llorca.

se a la intervención autonómica en lo referente a las «facultades» de gestión, que no así a su titularidad y responsabilidad última, que consideran radicalmente intocables, en sentido análogo a lo que instilaba el artículo 139.1¹⁹ del anteproyecto de Constitución ya citado. Repárese, en efecto, que, aunque finalmente fuera rechazado, este proyectado precepto prevenía la posibilidad de autorizar, por ley, la asunción de la gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativas que se derivaran de las competencias exclusivas del Estado, sin excepción ninguna.

Apuntan estos autores que la forma de distribución competencial propuesta no es extraña en los sistemas federales y regionales, incluso respecto de las titularidades más vinculadas a la soberanía estatal —como relaciones internacionales o defensa—. Concluyen, por tanto, que no hay materias *per se* indelegables, sino más bien lo contrario, todas permiten, en principio, la señalada colaboración autonómica. Esas posibilidades colaborativas son abiertas e indeterminadas, aunque habrá de escrutarse con fruición la «naturaleza» de la medida de colaboración que se disponga concretamente, en cuanto será ésta la que indique en cada caso si hay un exceso o no del límite constitucional comentado. En definitiva, tal coto viene determinado por el mantenimiento de la titularidad remanente y la conservación de los poderes sustanciales de decisión y responsabilidad en el Estado, lo que consideran inalienable, y todo ello con respeto al principio de la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2 de la CE).

Estas ideas tienen su huella en la STC 137/1989, de 20 de julio, en la que se reconoce, siquiera implícitamente, y con las cautelas propias de un pronunciamiento *obiter dicta*, que el artículo 150.2 puede ser cauce adecuado para regular la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las materias incluidas en el artículo 149.1 de la CE²⁰.

La posición mantenida por Rodríguez de Santiago y Velasco Caballero (Rodríguez y Velasco, 1999, p. 102) es parcialmente coincidente con las tesis que acabamos de glosar, en la medida en que también desmienten que haya materias o facultades del artículo 149.1 que, de manera abstracta, no puedan navegar hacia la orilla autonómica.

¹⁹ «Se podrá autorizar por ley la asunción por parte del Territorio Autónomo de la gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativas que se deriven de las competencias que correspondan al Estado de acuerdo con la precedente relación».

²⁰ En el supuesto allí analizado se estaba debatiendo sobre la atribución competencial del *ius contrahendi* en materia de relaciones internacionales, y aun concluyendo que «el treaty-making power pertenece al Estado y únicamente a él, —que— no sólo se deduce, sin embargo, del artículo 149.1, 3.º del Texto constitucional aisladamente considerado, sino que encuentra asimismo fundamento y confirmación en otros preceptos de la Constitución», se añade un párrafo del que se puede inferir la idea comentada: «Nuestra Constitución no contiene salvedad o excepción alguna al respecto en beneficio de las Comunidades Autónomas, ni en función de tales o cuales materias, aunque, como es claro, tampoco impide que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte también en este ámbito, mediante estructuras adecuadas, para las que tanto la propia Constitución (art. 150.2) como el Derecho Comparado (Tratados-marco, etcétera) ofrecen amplias posibilidades» (FJ 4).

Entienden, consecuentemente, que el juicio de validez constitucional de cada traslado competencial no cabe fijarlo *ex ante*, ni por la materia ni por las facultades afectadas, sino que aquel deberá basarse en una ponderación de las tres coordenadas sobre las que gravita el traslado (materia, facultad y control estatal). Añaden que el parámetro de validez no puede venir dado exclusivamente por la «naturaleza» de la facultad, a lo que aparentemente podría conducir la literalidad del artículo 150.2, sino que dicho canon ha de ser necesariamente exterior, y según dichos autores, ha de encontrarse en el modelo constitucional del Estado, caracterizado por ser un Estado Social y de Derecho (art. 1.1 de la CE), y unitario descentralizado (art. 137 de la CE). Aseveran que mientras en los Estatutos de Autonomía, como norma de asunción de competencias (art. 147.3.d de la CE), el único parámetro de control constitucional, en principio, es el límite que impone el artículo 149.1 de la CE, en las leyes orgánicas de transferencia o delegación, al no encontrar parámetros de validez precisos en el Título VIII de la CE, sólo han de ser enjuiciadas desde las cláusulas constitucionales generales: las que se refieren al modelo de Estado positivizado en la Constitución. Sólo en esa definición constitucional del Estado español se encuentran los límites al poder de transferir o delegar del legislador.

Bajo estas premisas, la identificación de qué traslado de facultades es contrario al principio de unidad estatal es una decisión *ad casum*, aunque explicitan algunas facultades que no podrían transitar al lado autonómico en ningún caso, y así enuncian las de control del Estado desarrolladas en los artículos 153 y 155 y concordantes de la CE, las de control de la actividad delegada que el artículo 153.b) asigna directamente al Gobierno; o las competencias de coordinación atribuidas al Estado (art. 149.1.13, 15 y 16 de la CE).

Se realizan también ciertas disquisiciones sobre el principio de igualdad derivado del Estado de Derecho. Se afirma, de esta manera, que la igualdad territorial se encuentra suficientemente confirmada a través del principio de solidaridad de los artículos 2 y 138.1 de la CE, mandato que no debe ser entendido como uniformidad sino como límite de la diversidad. El Estado —así prosiguen los citados autores— no puede establecer distinciones en los derechos y obligaciones de los españoles sobre criterios territoriales o personales, salvo los que provienen directamente de la propia Constitución, porque lo prohíben los artículos 14 y 139.1. Sólo es dable un trato desigual desde el Estado cuando lo admite la Constitución, y lo ejemplifican en las razones de insularidad (art. 138.1 de la CE). También apelan al artículo 138.2 de la CE, por cuanto prohíbe que las diferencias entre Estatutos de Autonomía puedan implicar privilegios económicos o sociales; esto es, no pueden discriminar ni económica ni socialmente a los ciudadanos de la Nación, proscripción que debe ser igualmente predicable de cualquier ley estatal, incluidas las de transferencia y delegación. En este punto, se realiza un razonamiento que se nos antoja especialmente interesante y revelador, cuando se advierte que, en principio, un traslado a unas Comunidades Autónomas y no

a otras, o a unas en mayor medida que a otras, no es por sí mismo contrario a la igualdad constitucional, salvo que el traslado de facultades sea de tal magnitud (por la materia, facultades o por ausencia de controles), que supusiera una disposición ilícita del principio constitucional estructural de igualdad derivado del Estado de Derecho, disponible sólo por el constituyente, pero no por el Estado. Esta idea adquiere relevancia en el enjuiciamiento constitucional de la iniciativa legislativa que ha sido el origen del presente trabajo, en los términos que después concretaremos.

También se invoca la igualdad real o dinámica que deriva del Estado Social, dependiente de la actuación pública, como motor de transformación, lo que exige que un mínimo de esa actuación pública quede garantizado por el Estado mediante la retención de las competencias correspondientes. Finalmente se aborda la importancia del artículo 149.1.1 de la CE (condiciones básicas que garanticen la igualdad) como límite adicional, también operativo en los traslados de facultades.

Desde otro flanco, procede significar la ausencia de unanimidad entre los autores sobre el grado de magnitud que puede alcanzar la transferencia o delegación en una determinada materia, aunque se aprecia mayoritaria la inclinación doctrinal sobre la imposibilidad de su disposición «en bloque». Sólo pueden ser afectadas «ciertas facultades, aspectos parciales de la ordenación o la gestión de la materia»²¹.

Tampoco hay unidad de criterio sobre la viabilidad constitucional de incluir las potestades legislativas en las delegaciones de competencias. Rodríguez-Arana Muñoz (Rodríguez-Arana, 1992, p. 1124) refuta tajantemente esta posibilidad y afirma que «las facultades delegadas ostentan, necesariamente, naturaleza ejecutiva» puesto que lo contrario supondría un «riesgo de disgregación» en materias necesitadas de uniformidad. Las razones que se han esgrimido para sustentar esta negativa serían las siguientes²²:

- a) En el proceso constituyente se tuvo conciencia clara de que la delegación de facultades sólo se refería a funciones administrativas, entre las que no se incluía la potestad normativa.
- b) La delegación de funciones es un acto jurídico que, de forma natural, afirma una intensa dependencia del delegado respecto del delegante, lo que se estima contradictorio con el poder legislativo que corresponde a las Comunidades Autónomas, como entidades territoriales de autonomía esencialmente política.
- c) No resultaría apropiado en el marco constitucional vigente que el Gobierno —de conformidad con el artículo 153.b) de la CE— controle la actividad legislativa de una Comunidad Autónoma.

²¹ García de Enterría y Fernández Rodríguez (1995, p. 327).

²² Razones recopiladas por Rodríguez de Santiago y Velasco Caballero (1999, pp. 105 y 106).

- d) Por último, se considera un serio obstáculo la interpretación sistemática en el seno del propio artículo 150 de la CE, y es que si el artículo 150.1 prevé expresamente la atribución de facultades legislativas a una Comunidad Autónoma, «en el marco de los principios, bases, y directrices fijadas por una ley estatal», no parece que el constituyente haya querido repetir este modelo en el artículo 150.2.

Frente a estos argumentos, se blanden otros en sentido contrario²³: siendo cierto que en el debate constituyente no se aludió a la delegación de funciones legislativas, tampoco se hicieron esas referencias en las leyes de transferencia, quedando sin embargo materializadas en las que se dictaron, sin cuestionamiento alguno. Se rebate también que ni la autonomía política ni la función legislativa sean incompatibles en abstracto con la delegación, y finalmente, se alega que las delegaciones previstas en los artículos 150.1 y 150.2 tampoco son necesariamente incompatibles.

En definitiva, en todas las teorías apuntadas y desde los distintos prismas estudiados, preside la idea de que el artículo 150.2 está condicionado por un lindero infranqueable delimitado por lo que corresponde necesariamente al Estado. A pesar de las divergencias doctrinales, todas ellas se encuentran en un lugar común, en el respeto de un sustrato último que no puede hurtarse al Estado —que fue reconocido en el proceso constituyente incluso por los partidos políticos de signo más nacionalista—.

Sin duda, el principio de seguridad jurídica hubiera apremiado una mayor y mejor concreción constitucional, pero aun con las complicaciones que ello depara al operador jurídico, los límites constitucionales existen, y deberán ser analizados en cada transferencia o delegación a la luz de la jurisprudencia constitucional interpretativa de cada título competencial al que afecte el traslado, en la medida en que aquella ha ido marcando el *limes* último entre las competencias estatales y autonómicas.

Finalmente, podemos convenir que a cualquier traslado de facultades le acompañan otros condicionantes primarios, y es que la *ratio* que connaturalmente acompaña a cualquier técnica translativa de competencias o facultades no es otra que la ganancia en eficiencia y ahorro en el gasto público, notas que deberán concurrir también, a nuestro juicio, en las leyes del artículo 150.1. Esta idea aparece refrenada en el preámbulo de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas, en relación con los transportes por carretera y por cable, cuando nos recuerda que «se pretende con dicha delegación la implantación del principio de ventanilla única, evitando así las disfunciones que la existencia de varias administraciones superpuestas puede suponer, posibilitando el consiguiente ahorro del gasto público, facilitando las relaciones con el administrado y, en definitiva, la eficacia del sistema de intervención administrativa, mediante la simplificación y racionalización del mismo».

²³ Por Rodríguez de Santiago y Velasco Caballero (1999, p. 107).

III. LAS LEYES ORGÁNICAS DE TRASFERENCIA O DELEGACIÓN, ¿CATEGORÍAS DISTINTAS?

La literalidad del artículo 150.2 parece reconocer dos tipologías distintas atributivas de competencias: la transferencia y la delegación. Sin embargo, Montilla Martos (Montilla, 1996, p. 284) alerta sobre la paradoja inserta en la confusa fórmula constitucional que parece sugerir una dualidad de figuras, sometiéndolas sin embargo a un régimen jurídico muy similar.

Se ha apelado frecuentemente a la distinción administrativista entre transferencia de titularidad de la competencia y delegación de su ejercicio. En la delegación sería consustancial la retención de la titularidad de la competencia en el Estado, como ocurre en las técnicas de desconcentración administrativa, mientras que en la transferencia se desplazaría la titularidad misma, con todo su haz de facultades, residenciándose en la instancia autonómica, al modo de la descentralización administrativa²⁴.

Montilla Martos (Montilla, 1996, pp. 285-286) niega esta categorización, porque considera que al imponer el artículo 150.2 la retención estatal de «las formas de control» sobre lo trasladado en ambos casos, se impide la posibilidad de afectar a la titularidad, bajo el razonamiento de que quien pierde la competencia no puede ejercer ya su control, salvo en situaciones excepcionales tasadas en la propia Constitución (art. 155 de la CE). Aja Fernández y Tornos Más (Aja y Tornos, 1993, p. 108) afirman, empero, que el traslado de la titularidad es posible en la transferencia, sin pérdida de control, aunque constreñido a un control de legalidad, que no de tipo material o de oportunidad.

En apoyo de la tesis dualista se suele esgrimir el artículo 153.b) de la CE²⁵, cuando vislumbra una modalidad específica de control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las funciones «delegadas». La omisión en dicho precepto de la referencia a las funciones «transferidas» permitiría sostener la distinción.

García de Enterría y Fernández Rodríguez (García y Fernández, 1995, p. 326) concluyen que dicha dualidad carece de verdadera relevancia. En ambos supuestos actúa una delegación intersubjetiva, mayor o menor, según se emplee el tecnicismo de transferencia o delegación en su denominación, pero ambas afectadas por los mismos límites constitucionales.

Rodríguez Santiago y Velasco Caballero (Rodríguez y Velasco, 1999, p. 100) entienden que la transferencia se caracteriza esencialmente por una ma-

²⁴ En esta línea Rodríguez de Santiago y Velasco Caballero (1999, pp. 100 y 101).

²⁵ «El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley. b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150. c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias. d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario».

yor independencia funcional frente a la delegación. El tipo de tutela también es distinto, siendo de mayor intensidad en la delegación que en la transferencia. Estas notas identificativas resultan constatadas si se visualizan los precedentes de leyes orgánicas de transferencia y delegación dictadas. En todo caso, como apostillan los mismos autores, es posible que, bajo la denominación de transferencia se realicen auténticas delegaciones, y viceversa, de manera que «el *nomen iuris* será medio interpretativo, más no certeza, sobre el tipo de funciones efectuado».

IV. ¿INSTRUMENTOS DE HOMOGENEIZACIÓN COMPETENCIAL?

En íntima relación con los límites objetivos de las leyes orgánicas de transferencia y delegación se halla la cuestión de si éstas deben estar orientadas a una homogeneización competencial entre Comunidades Autónomas, o pueden utilizarse en un sentido contrario, esto es, para lograr una asimetría entre las mismas.

Lo primero que debemos destacar es la propia literalidad del artículo 150.2, que permite afirmar que deben dirigirse a todas las Comunidades Autónomas, en su contraste con el artículo 150.1, que expresamente prevé la alternativa de dictar leyes marco en favor de una o varias de aquellas.

En segundo lugar, desvela García de Enterría (García, 1988, p. 8) la funcionalidad atribuida al artículo 150.2 de la CE en un primer momento histórico —a la que ya nos hemos referido— sobre la base de que la diferencia entre los distintos niveles autonómicos debía interpretarse como una situación propiamente transitoria. La necesaria homogeneización competencial entre las Comunidades Autónomas, ante la inicial distinción entre las históricas y las que no lo eran, se hacía posible a través, precisamente, del artículo 150.2 de la CE. El reputado autor, en efecto, enfatiza la transitoriedad de la diferencia en el contenido competencial, lo que exige que haya de «avanzarse hacia un destino final de homogeneización competencial», destacando lo así subrayado en el informe de la Comisión de Expertos de 1981²⁶, que vindicaba un modelo único y homogéneo aplicable a todas las Comunidades Autónomas, todo ello, sin perjuicio del respeto de ciertas peculiaridades

²⁶ En su consideración II (planteamiento general), punto 3 (p. 6) se señalaba que «es preciso poner todo el énfasis posible en explicar que la Constitución no impone, en verdad, dos clases de Comunidades Autónomas. Lo único que establece, por lo demás con toda prudencia, es un período transitorio para que la mayor parte de los territorios puedan ostentar los poderes propios del modelo único, tránsito del que sólo dispensa a algunos territorios en los que la fuerte reivindicación autonomista, o la experiencia reciente podría hacer pensar en una mayor capacidad para asumir de modo inmediato las responsabilidades propias del autogobierno... El acceso al techo constitucional de la autonomía pasa por un inevitable período transitorio, realidad que el párrafo segundo del artículo 148 de la Constitución no ha hecho sino reflejar».

históricas, culturales o geográficas. Sobre dicho informe se formalizaron los *Pactos autonómicos* de 1981²⁷ que alumbraron la primera generación de Estatutos de Autonomía de vía lenta.

Matiza el autor que si bien es verdad que el artículo 148.2 de la CE²⁸ prevé como medio único para la ampliación de competencias de esos Estatutos de Autonomía su propia reforma, éstos mismos añadieron a esa vía natural la de las leyes orgánicas de transferencia o delegación, que fue la finalmente utilizada, y que contaba con una justificación indiscutible desde el punto de vista político, y es que la reestructuración del sistema autonómico «no importa sólo a cada una de las comunidades autónomas que lo pretendan, sino también, y primeramente, a la arquitectura del Estado». Jurídicamente resultaba más cuestionable, en la medida que suponía un escape al *iter* indicado constitucionalmente.

En cualquier caso, el artículo 150.2, como instrumento de homogeneización competencial, podía englobar tres modelos distintos, como lo demostró la *praxis* legislativa.

El primero, seguido por las leyes orgánicas 11 y 12 de 1982, de 10 de agosto, de transferencia de competencias en materia de titularidad estatal — conocidas como LOTRACA y LOTRAVA, respectivamente—, que complementaron los Estatutos de Autonomía de Canarias y de la Comunidad de Valencia, aprobados por sendas leyes orgánicas de la misma fecha y numeración anterior, respectivamente. En este caso, aquellas no contenían un listado enumerador de materias transferidas o delegadas²⁹. Por el contrario, se atribuyeron a dichas Comunidades Autónomas un conjunto de facultades competenciales, legislativas y ejecutivas que ya estaban incluidas en sus Estatutos, pero que no podían ejercerse por la limitación temporal transitoria del artículo 148.2. Se pretendió, de esta manera, una igualación competencial en unidad de acto y en bloque, con la vista puesta en las Comunidades Autónomas del artículo 151 de la CE.

El segundo modelo transitaría por leyes orgánicas sectoriales de transferencia o delegación, como sucedió con la ya citada Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con el transporte por carretera y por cable. En este caso se ejerció deliberadamente el cauce del artículo 150.2 y en ella se espe-

²⁷ Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981, firmados por el Gobierno de la Nación (Unión de Centro Democrático) y el principal partido de oposición, el Partido Socialista Obrero Español.

²⁸ «Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149».

²⁹ La fórmula empleada fue la señalada en el artículo primero, en su primer párrafo: «Por la presente ley, el Estado, de acuerdo con el artículo ciento cincuenta y dos, dos de la Constitución, transfiere a la Comunidad Autónoma Valenciana/Canaria todas aquellas competencias correspondientes a materias de titularidad estatal comprendidas en el Estatuto de la Comunidad Valenciana/Canaria que excedan de las competencias configuradas en el artículo ciento cuarenta y ocho de la Constitución de acuerdo con los siguientes criterios (...)».

cificaron, con pormenor y precisión, las facultades que se delegaron. Se tomó como referencia el marco legal de ordenación general de los transportes respectivos, concretándose las facultades que retenía el Estado y el modo de coordinarse una y otra instancia, y, en fin, se perfilaron las técnicas de control y de garantía del ejercicio de la delegación que se confirió.

También se utilizó este mismo diseño en la Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña. En este caso, su exposición de motivos justificó la transferencia en la atribución estatutaria en cuya virtud aquella había creado su propia policía autonómica, con competencias en materia de seguridad ciudadana, de modo que se apeló a la tradición administrativa que vinculaba ésta a la de tráfico, y al hecho de contar con una policía autonómica, que se constituía en una infraestructura suficiente para el ejercicio de las funciones de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico y circulación. Se ha erigido en el único precedente en el que se ha desoído la finalidad de homogeneización, lo que muy posiblemente respondiera a razones de pura oportunidad política.

El tercer modelo implicaría la inclusión expresa de un listado de materias y facultades que concretamente se trasladan. Así sucedió en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la CE³⁰, sobre la base de un nuevo *Pacto autonómico*, de 28 de febrero de 1992, inspirado en la idea de evitar el «Babel competencial»³¹ que podía haber generado la iniciativa estatutaria separada y dispar por los distintos territorios.

El proceso, en este tercer modelo, se articuló en dos fases sucesivas. Una primera, mediante la aprobación de la referida ley orgánica, con inclusión de las competencias afectadas, y una segunda en la que se promovió la reforma consensuada de los respectivos Estatutos de Autonomía para incluir en éstos el contenido de la previa ley orgánica de transferencia, buscando así un cierto equilibrio y respeto del principio dispositivo, cuestión ésta muy debatida doctrinalmente porque se consideró que, en verdad, implicaba una renuncia a las posibilidades ofrecidas por tal principio, además de una alteración del procedimiento previsto en la Constitución para la reforma estatutaria, «desnaturalizando el sistema de fuentes y produciendo un cambio en el telón constitucional»³².

Tratamiento aparte merece el caso gallego, destinatario de la posterior Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencia de competen-

³⁰ Sus destinatarios fueron las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León.

³¹ Metáfora empleada con ingenio por Montilla Martos (1993:301).

³² Ruiz-Huerta Carbonell (1993:128).

cias en determinadas materias. Se enunciaron aquí determinadas materias y competencias para igualarse con el resto de Comunidades Autónomas, en la medida en que el inicial Estatuto de Autonomía no contemplaba determinadas materias incluidas en los *Pactos autonómicos* de 1992, con traslado, por tanto, al resto de Comunidades Autónomas concernidas.

En consecuencia, cabe constatar que, como regla general, el artículo 150.2 de la CE se ha empleado como una técnica de igualación competencial, sobre la base inicial del modelo autonómico diseñado por la Constitución en el que, de entrada, venía impuesta una asimetría competencial transitoria. De esta manera es legítimo cuestionarse su eventual instrumentación para conseguir un efecto contrario, una ampliación unilateral de competencias para una o varias Comunidades Autónomas con discriminación de las restantes. Este dilema cobra especial significación en un momento histórico como el actual, en el que el proceso de descentralización que permite nuestra Constitución parece prácticamente agotado, como apuntara Bilbao Ubillos (Bilbao, 2005, p. 292).

En este mismo sentido, nos parece de sumo interés recordar las reflexiones realizadas por Montilla Martos (Montilla, 1996, p. 312) cuando reclamaba la necesidad de «cerrar definitivamente el proceso descentralizador», y afirmaba que el límite competencial debe ser único para todas las Comunidades Autónomas, por dos razones: una, de naturaleza jurídico-constitucional, en el entendido de que la Constitución no diseña dos tipos de autonomía, sino distintos ritmos de acceso, y una razón política, bajo la premisa de que «el *quantum* competencial —de una Comunidad Autónoma— no puede depender de la capacidad de presión política».

No nos estamos refiriendo, desde luego, a una igualdad total. Sabemos que ésta viene diluida por diferencias derivadas de las peculiaridades geográficas (zonas marítimas, zonas de montaña o insularidad), culturales (lengua) o histórico jurídicas (derechos forales o conciertos económicos), que, como señala el último autor citado, vienen reconocidas en la propia Constitución o en el bloque de constitucionalidad. Tampoco se pueden desconocer las posibles divergencias derivadas del principio dispositivo. Pero más allá de esto —afirma Montilla Martos— debe entenderse vedado el trato diferenciado por motivos ajenos —de conveniencia política—.

Y es precisamente esto lo que parece haber acontecido con la proposición de ley orgánica en materia de inmigración de la que nos ocupamos a continuación. Parecen aflorar razones puramente partidistas y de gobernabilidad, obviando que el artículo 150.2 no es un instrumento pensado para generar más asimetría, sino todo lo contrario, para adelgazar y finalmente erradicar esas diferencias.

V. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE DELEGACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA (PLO)

La intención de las subsiguientes líneas no es otra que la de subrayar los posibles vicios de inconstitucionalidad en los que podría haber incurrido la PLO si hubiera prosperado. Como premisas iniciales, parece conveniente detenernos en algunos pasajes de su exposición de motivos, que proclamaba su justificación en el hecho de que «el fenómeno migratorio es muy desigual y presenta realidades diferentes según cada comunidad autónoma. Uno de los territorios donde se ha producido el cambio más grande y donde las necesidades a atender se han multiplicado es el de Catalunya», a lo que se añadía una segunda razón: «el impacto que representa para la lengua catalana, que la Ley Orgánica del Estatuto de Catalunya declara que es su lengua propia». Sobre dichos fundamentos se consideraba apropiada la utilización de una ley orgánica de delegación, afirmando que «para situaciones como ésta se diseñó el artículo 150.2 de la Constitución Española».

Con carácter general, se identificaba como objeto de la PLO el de «facilitar a sus autoridades la delegación de competencias así como los recursos legales, técnicos, económicos y humanos para que el fenómeno migratorio pueda gestionarse desde la proximidad y las necesidades del territorio», y revelaba que a su través se daría respuesta a «la petición para asumir de manera integral la delegación de competencias», permitiendo asentar en Cataluña, de esta manera, «un modelo de gestión basado en el establecimiento de una serie de derechos inclusivos, pero también de unos deberes claros, tanto por parte de las personas que llegan a nuestra tierra como por parte de la sociedad catalana que los acoge».

Veamos a continuación, sin ánimo totalizador, algunas de las tachas que, en nuestra opinión, podían imputarse a la referida PLO.

5.1. Ley orgánica de delegación de único destinatario

Como sabemos, la PLO tenía por único destinatario la Comunidad Autónoma de Cataluña, por lo que podía cuestionarse si se estaba utilizando un cauce inadecuado, desviándose de la funcionalidad y finalidad propias del artículo 150.2 de la CE.

Ya hemos argumentado en el epígrafe anterior que las leyes orgánicas de delegación tienden a la homogeneización de los niveles competenciales entre Comunidades Autónomas. Esta idea de igualarlas es la que debe presidir estos instrumentos normativos, pues así fueron concebidos por el poder constituyente en los términos ya explicados, sin que podamos prescindir de la interpretación histórica y teleológica del precepto, tal y como reclama el

artículo 3.1 del Código civil. Esta homogenización competencial se tuvo muy presente en el único precedente existente de ley orgánica de delegación hasta el momento, y con carácter general en las de transferencias. Efectivamente, a través de la ya citada LO 5/1987 se delegaron por parte del Estado a todas las Comunidades Autónomas —y no a una sola o a varias—, determinadas facultades en relación con los transportes por carretera y por cable.

En la PLO no se pretendía, por tanto, uniformidad competencial alguna sino más al contrario, hubiera provocado una situación de desigualdad y privilegio para una sola, reconociéndose paradójicamente en su exposición de motivos que hay otros territorios en los que la inmigración también ha evolucionado ostensiblemente, y respecto de los cuales, empero, no se planteaba la necesidad de una similar delegación. Como decimos, al propender una delegación unívoca en beneficio de una sola Comunidad Autónoma se desvirtuaba la funcionalidad ínsita del instrumento jurídico utilizado, subvirtiendo el fin al que debía atender, y ya sólo por este motivo podía entenderse vulnerado el artículo 150.2 de la CE, amén de contradecir el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos proclamado en el artículo 9.3 de la CE.

En efecto, nos recuerda la STC 27/1981, de 20 de julio (FJ 10) que «el acto del Legislativo se revela arbitrario, aunque respetara otros principios del 9.3, cuando engendra desigualdad. Y no ya desigualdad referida a la discriminación —que ésta concierne al artículo 14—, sino a las exigencias que el artículo 9.2 conlleva, a fin de promover la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, finalidad que, en ocasiones, exige una política legislativa que no puede reducirse a la pura igualdad ante la ley». Como veremos después, la PLO propulsaba un estatuto del extranjero diferente al establecido para el resto del Estado. Urge reseñar también que la arbitrariedad legislativa acaece no sólo cuando se produce discriminación, sino también cuando el tratamiento legislativo desigual carece de toda justificación aún sin producirse aquella³³. En el presente supuesto, el trato discriminatorio nos parece evidente por lo ya apuntado, pero también porque la particularidad en la que pretendía fundarse venía refutada en su propia justificación escrita, en la que se reconocía, como hemos dicho, que el fenómeno migratorio afectaba igualmente a otras Comunidades Autónomas.

Finalmente, no podemos dejar de recordar el parecer ya invocado de Montilla Martos (Montilla, 1996, p. 312), ilustre catedrático, que además ha formado parte, en recientes fechas, de un Gobierno del mismo signo al que

³³ Así lo explica la STC 74/2022, de 14 de junio: «al examinar un precepto legal impugnado, desde ese punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda justificación, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 13, y 238/2012, FJ 6, y doctrina allí citada)» (FJ 3).

auspiciaba esta PLO³⁴. Ya hemos destacado algunas ideas de su monografía sobre la homogenización de niveles competenciales a través del artículo 150.2 de la CE, pero queremos reiterar, por significativa y elocuente, la acotación concreta en la que muy gráficamente advierte de los riesgos que podían circunvalar a este precepto —y que deben ser sorteados— puesto que «el *quantum* competencial no puede depender de la capacidad de presión política».

Cabe añadir que la parte expositiva de la PLO tampoco justifica las razones de eficiencia y ahorro de gasto público predicable de toda técnica de delegación, cuestiones completamente vadeadas. Más al contrario, de algunos puntos concretos de la PLO podíamos inferir el incremento de cargas administrativas. Si los artículos 2 a 4 de la PLO se referían a autorizaciones de residencia con eficacia limitada al territorio de la comunidad catalana, hubieran conducido a una inevitable duplicidad burocrática en los supuestos en los que los extranjeros cambiaran de lugar de residencia, a la luz de su derecho a la libre circulación y residencia, reconocido en el artículo 5 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEx). Similar ineficiencia hubiera acontecido en el supuesto previsto en el artículo 10 de la PLO, relativo a las tarjetas de identificación de las personas extranjeras autorizadas por la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Finalmente, desde el punto de vista del gasto público, la PLO resultaba manifiestamente contraria al ahorro, pues no podía pasar desapercibida su disposición adicional segunda, cuando señalaba que la delegación pretendida hubiera exigido el incremento de la dotación de la policía autonómica en nada menos que 26.800 efectivos. Nótese que, según los datos oficiales, en esas fechas se contaba con una plantilla de no más de 17.000 —la delegación hubiera exigido un incremento nada desdeñable de casi un 158 por ciento—³⁵.

5.2. Inconstitucionalidad de la PLO por delegar facultades indisponibles por el Estado en materia de extranjería e inmigración, seguridad pública y relaciones internacionales

Ya hemos explicado que el artículo 150.2 de la CE comprende unos límites objetivos infranqueables, de manera que determinadas materias, o al menos, determinadas facultades de éstas no son susceptibles de delegación por estar íntimamente relacionadas con el propio concepto de Estado y su insoluble unidad (art. 2 de la CE). Convienen todos los autores que la propia literalidad del artículo 150.2 de la CE prevé estos contornos materiales intocables. Montilla Martos (Montilla, 1996, p. 282) apuntaba que «la remisión ontológica

³⁴ El 9 de junio de 2018 es nombrado Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, hasta el 29 de enero de 2020, en el que es nombrado Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales, cargo que ostentará hasta julio de 2021.

³⁵ https://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/organitzacio/distintius/

—del artículo 150.2— impide el vaciamiento de las ejercidas por el Estado». Hemos visto igualmente que se apuesta por reconocer la existencia de un «núcleo de soberanía», reducto inseparable del Estado so pena de su quiebra, lo que, atendiendo a la delimitación competencial realizada por el Tribunal Constitucional, debía circunscribirse, en lo que aquí interesa, a los aspectos intangibles de las competencias en materia de relaciones internacionales, defensa y seguridad, así como de extranjería e inmigración³⁶.

También resultaba inadmisibles la delegación en bloque de todas las facultades de una misma materia, porque hubiera supuesto tanto como la transmisión de la titularidad de la competencia. Este traslado global de facultades era predicable de la PLO —así se reconocía en su parte expositiva, en la que se hablaba de «transferencia integral»—. En puridad, solo determinadas facultades de una materia son trasladables, porque otras —las esenciales— han de retenerse en su titular por razones de la debida e indisponible coordinación estatal de la materia, y, en definitiva, como garante último del principio de unidad ya indicado.

Finalmente, debe cuidarse también que una ley orgánica de delegación no incorpore en las instancias autonómicas facultades *ex novo* que no ostenta el propio Estado, pues conceptualmente resulta difícil visualizar una delegación de algo de lo que se carece, circunstancia que también acontecía en las previsiones de la PLO como atenderemos más tarde.

5.2.1. *Extranjería e inmigración*

La STC 43/2025, de 12 de febrero, ha compendiado su doctrina sobre la competencia exclusiva estatal del artículo 149.1.2.^a de la CE en materia de extranjería e inmigración. Se distinguen dos elementos distintos. En primer lugar, la configuración del estatuto del extranjero, de modo que, con cita de la STC 87/2017, de 4 de julio (FJ 4), «la competencia estatal sobre extranjería *ex art. 149.1.2 CE (...)* comprendería el establecimiento por el Estado del “estatuto del extranjero”, delimitando fundamentalmente dos aspectos: (i) “la determinación [...] de los derechos que, correspondiendo, en principio, a los españoles, deben ser extendidos a los ciudadanos de otras nacionalidades radicados en nuestro país”; y (ii) “la capacidad del Estado de determinar aquellos derechos que corresponden a los extranjeros en su condición de tales”».

³⁶ En este sentido se pronuncia el Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco, don Javier Tajadura Tejada, en artículo publicado, el 13 de febrero de 2025, en el diario El Mundo: «En materia de inmigración, las comunidades autónomas pueden ejercer sus competencias en materia de asistencia social, pero la cesión integral de la competencia es manifiestamente inconstitucional por afectar a potestades exclusivas e intransferibles del Estado, como son las de establecer los requisitos de entrada en el territorio nacional, controlar su cumplimiento, decretar las expulsiones de extranjeros y, en definitiva, la defensa de las fronteras. Los límites del artículo 150.2 determinan que el control de las fronteras no puede ser cedido a ninguna comunidad autónoma por afectar al núcleo esencial de la soberanía del Estado».

En segundo término, todo lo relacionado con la «entrada y residencia del extranjero», que se deslinda claramente de la competencia autonómica sobre «primera acogida»³⁷.

Cobran especial significación las consideraciones realizadas en la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 83) sobre el artículo 138 del Estatuto Autonomía de Cataluña³⁸ (EAC), bajo la rúbrica «inmigración». Se realiza una interpretación conforme a la Constitución, reconduciendo y limitando exclusivamente las competencias autonómicas allí insertadas a las de «primera acogida» y a «las autorizaciones de trabajo» —en este último caso, como ejecución autonómica de la legislación laboral que compete al Estado—. Insiste en que «es evidente que la competencia en materia de entrada y residencia de extranjeros se inscribe en el ámbito de la inmigración y la extranjería, terreno en el que, como alegan los recurrentes, sólo cabe la competencia exclusiva del Estado»³⁹, lo que se reconoce expresamente en el meritado artículo 138.2 del EAC⁴⁰.

La doctrina indicada instila indubitadamente que la entrada y residencia de los extranjeros se configura como un núcleo irreductible de la soberanía estatal en materia de inmigración. Si proyectamos lo anterior en las delegaciones de facultades que se reflejaban en los artículos 2 a 4 de la PLO, referidas a los procedimientos de autorización de estancia y de los distintos tipos de residencia, es evidente que excedían de los límites materiales que afectan a esta materia.

Debe considerarse también que la entrada y residencia se halla en íntima conexión con la devolución o expulsión de los extranjeros —cuestiones que se regulaban en el artículo 6 de la PLO—, en el entendido de que éstas actúan como condiciones resolutorias de las autorizaciones de entrada o de residencia, o de las que estén pendientes de concesión. Desde esta perspectiva, todas las facultades que se pretendían delegar referidas a la devolución y expulsión de los extranjeros afectaban igual e indirectamente a este núcleo competencial indisponible del Estado.

³⁷ A estos efectos, la citada STC 43/2025 recuerda: «la entrada y residencia de extranjeros en España se “inscribe en el ámbito de la inmigración y extranjería”, mientras que el fomento de la integración de los inmigrantes para facilitar su inclusión social, prevenir situaciones de riesgo y promover la convivencia se inscribe en el ámbito de la “asistencia social” en cuanto “mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas” (SSTC 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 4; 26/2013, de 31 de enero, FJ 5, 154/2013, de 10 de septiembre)» (FJ 4).

³⁸ Aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

³⁹ Pronunciamiento que Porras Ramírez (2025, p. 82) ha criticado recientemente al considerar que se realiza una interpretación desacompañada con la realidad migratoria entonces existente: «se afirma, de forma sorprendente, en relación con el artículo 138 del EAC, que “las potestades en él recogidas no se traducen en la atribución a la Generalitat de competencia alguna en materia de inmigración”, sino que se corresponden, más bien, “con otras materias sobre las que puede asumir competencias la comunidad autónoma”. De este modo, el Tribunal Constitucional vino a desatender la compleja evolución experimentada por el fenómeno migratorio, asumiendo una posición de partida que no se compadece con lo que la realidad cotidiana manifiesta de forma elocuente».

⁴⁰ «(...) la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña (...) se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros».

5.2.2. Seguridad pública

Como es sabido, la materia de seguridad pública es también competencia exclusiva del Estado según el artículo 149.1.29 de la CE. La seguridad nacional se ha configurado como una submateria que se integra en las exclusivas estatales de defensa y seguridad pública, según asevera la STC 184/2016, de 3 de noviembre⁴¹.

Conviene recordar que la STC 86/2014, de 29 de mayo, si bien postula una interpretación estricta, que no extensiva, de la materia «seguridad pública», de forma que no todo lo que esté relacionado indirectamente con ésta puede entenderse comprendido en ese título competencial, y que la competencia exclusiva del Estado puede quedar limitada por la de las Comunidades Autónomas que hayan asumido la creación de una policía autonómica⁴². Sin embargo, incluso en este último caso, ha de reconocerse un reducto de servicios policiales que debe reservarse necesariamente al Estado, y ese espacio indisponible es el delimitado por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LO 2/1986)⁴³.

En definitiva, el reparto competencial discernido por el Tribunal Constitucional en esta materia asume la existencia de funciones normativas acotadas exclusivamente al Estado, y que determinados servicios policiales han de ejercerse ineluctablemente por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, lo que concita la lectura de artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1986, que actuaría como canon de constitucionalidad en estos extremos, y que atribuye al Cuerpo Nacional de Policía, entre otras, las siguientes funciones:

⁴¹ «(...) puede afirmarse que existe una coincidencia sustancial entre el sentido y finalidad de los títulos competenciales de las materias 4 y 29 del artículo 149.1 CE (La Ley 2500/1978) y el concepto de seguridad nacional, definido en el artículo 3 de la Ley 36/2015 (La Ley 14800/2015), (...) Por otra parte, siendo clara la competencia estatal, tanto en materia de defensa como en materia de seguridad pública, no tendría sentido que, en un ámbito como la seguridad nacional, tan estrechamente vinculado a ambas, hasta el punto de identificarse sus fines y objetivos y los bienes jurídicos protegidos en la forma indicada, la competencia estatal pasara a ser puramente residual. En definitiva, la seguridad nacional no es una competencia nueva, sino que se integra en las competencias estatales de defensa y seguridad pública». (FJ 3).

⁴² «Es pues doctrina consolidada de este Tribunal que la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado *ex* artículo 149.1.29 CE y solamente se encuentra limitada por las competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido respecto a la creación de su propia policía (por todas, STC 148/2000, FJ 5). Como recuerda la STC 154/2005, FJ 5, con cita de la STC 148/2000, FJ 7, la aludida no identificación absoluta entre la materia “seguridad pública” y el ámbito propio de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad reclama, ante todo, delimitar con precisión este último ámbito, pues no puede olvidarse que, partiendo de las previsiones del bloque de la constitucionalidad antes reproducidas, hemos declarado que “es en orden a la organización de aquella policía autónoma y a los correspondientes servicios policiales no estatales respecto de lo que la Comunidad Autónoma... ha asumido competencias en su Estatuto y no, en cambio, en relación con otras funciones de ejecución en materia de seguridad pública”». (FJ 4).

⁴³ Así lo señala la referida STC 86/2014: «corresponderán al Estado, además de los servicios policiales que en todo caso han quedado reservados a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, las restantes potestades o facultades administrativas que, siendo relevantes para la seguridad pública, no sean sin embargo propias ni inherentes de las funciones o servicios policiales, según han sido definidos por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y por la Ley Orgánica a que se remite el artículo 104.2 CE». (FJ 4).

- «— La expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes.
- El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros.
- Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.
- Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las Leyes, bajo la superior dirección del Ministro del Interior».

El mismo artículo dispone que serán ejercidas por la Guardia Civil «la custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran».

Actuando las funciones trascritas como parámetro de constitucionalidad, y sabiendo que deben reservarse necesariamente a los cuerpos policiales estatales indicados, procede contrastar, desde esa perspectiva, el contenido de la PLO en los aspectos que resultaban concernidos.

El artículo 7.4 de la PLO, al regular la delegación en la gestión integral de los Centros de Internamiento de Extranjeros, disponía que la Comunidad Autónoma de Cataluña «establecerá mecanismos de control e inspección policial y administrativo del funcionamiento de los Centros de Internamiento de Extranjeros (...)», mientras que el artículo 62 bis de la LOEx, los define como «establecimientos públicos de carácter no penitenciario»⁴⁴. Siendo su finalidad garantizar el cumplimiento de la sanción sustitutiva de una pena privativa de libertad, y consistiendo dicha sanción en la «expulsión, devolución o regreso» del extranjero, resulta ajustado que corresponda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el despliegue de los mecanismos de control e inspección policial, pues forma parte del señalado parámetro de constitucionalidad derivado del artículo 12 de la precitada LO 3/1986⁴⁵.

⁴⁴ Continúa refiriendo que «(...) el ingreso y estancia en los mismos tendrá únicamente finalidad preventiva y cautelar, salvaguardando los derechos y libertades reconocidos en el ordenamiento jurídico, sin más limitaciones que las establecidas a su libertad ambulatoria, conforme al contenido y finalidad de la medida judicial de ingreso acordada». Concreta el artículo 1 del Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los Centros de Internamiento, que son centros «dependientes del Ministerio del Interior, destinados a la custodia preventiva y cautelar de extranjeros para garantizar su expulsión, devolución o regreso por las causas y en los términos previstos en la legislación de extranjería, y de los extranjeros que, habiéndoseles sustituido la pena privativa de libertad por la medida de expulsión, el juez o tribunal competente así lo acuerde en aplicación de lo dispuesto por el artículo 89.6 del Código Penal».

⁴⁵ En análogo sentido, el artículo 50 del precitado RD 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los Centros de Internamiento: «con independencia de las competencias que la legislación atribuye a la autoridad judicial, el Cuerpo Nacional de Policía, a través de sus unidades propias, podrá efectuar las inspecciones de los centros y de su personal que considere necesarias para garantizar el eficaz cumplimiento de sus funciones. Sin perjuicio de lo anterior, la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad adoptará asimismo los planes oportunos para la inspección sistemática de los centros».

El artículo 8 de la PLO delegaba en su completitud las funciones de seguridad en aeropuertos y puertos a los *Mossos D'Esquadra* —los calificaba expresamente como policía integral—, cuando ya conocemos que corresponde a la Guardia Civil la custodia de dichas instalaciones de transportes. Mayor gravedad si cabe, se aprecia en la circunstancia de que la delegación pretendida afectaba igualmente al control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros.

El artículo 8.2 de la LPO realzaba además el alcance de la delegación, extendiéndola a «sus zonas de tierra y aire, como las aguas interiores marítimas del puerto, delimitadas conforme a lo establecido en la normativa sectorial vigente, así como a los buques y aeronaves atracados, fondeados o estacionados en los mismos», obviando que los puertos de Tarragona y Barcelona estaban clasificados como puertos de interés general en el anexo I del texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, en el que, además, se indica específicamente que son de la competencia exclusiva del Estado, en virtud del artículo 149.1.20 de la CE⁴⁶.

El artículo 9 de la PLO, bajo la rúbrica «acceso al espacio Schengen de ciudadanos de terceros países» abrigaba la delegación de facultades «de control de fronteras» vinculado a la devolución de personas extranjeras⁴⁷. Dichas previsiones conculcaban nuevamente las funciones de policía que se reserva el Estado, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional ya señalada, en relación con el consabido artículo 12 de la LO 3/1986.

5.2.3. *Relaciones internacionales*

El artículo 149.1.3 de la CE reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia de *relaciones internacionales*. Cierto es que se ha producido una evolución en la dimensión de la reserva estatal en esta materia, desde una concepción maximalista (STC 154/1985, de 12 de noviembre, FJ 5), hasta otra en la que se afirma que ha de interpretarse «en términos estrictos» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 87). En cualquier caso, la STC 165/1994, de 26

⁴⁶ Confirmado además en el artículo 11 del mismo texto refundido, y respecto de los cuales «la Administración General del Estado podrá reservarse espacios de dominio público marítimo-terrestre con destino a las instalaciones navales y zonas portuarias que sean precisas para el cumplimiento de los fines que la legislación vigente atribuye a la Guardia Civil, que quedarán excluidas del ámbito de aplicación de esta ley» (art 15).

⁴⁷ Se especificaba que «a tal efecto, los Mossos D'Esquadra, como policía integral, actuarán en los puestos habilitados para el acceso de personas extranjeras en puertos y aeropuertos, en colaboración con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de acuerdo a los criterios que se establezcan en la Junta de Seguridad regulada en el artículo 164.4 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, presidida por la Presidencia de la Generalitat de Catalunya».

de mayo, alerta de los límites autonómicos en la materia y los enuncia con carácter general de modo que «debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales» (FJ 6).

Debe advertirse también de la existencia de un *prius* absolutamente necesario, y es que esa proyección internacional autonómica ha de referirse a competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma⁴⁸, resultando que la materia de extranjería e inmigración, como se ha visto, corresponde al Estado, por lo que desaparecería el señalado presupuesto —la existencia de una competencia propia que requiere de su proyección internacional—⁴⁹.

Especial interés tiene la doctrina constitucional en cuya virtud la circunstancia de la internacionalización se configura como elemento decisivo *a fortiori* para determinar el interés general de un determinado sector o materia, lo que a su vez implica que deba reservarse al ámbito de decisión estatal, constituyéndose correlativamente en un límite externo al ejercicio de las competencias autonómicas. Esta idea —la internacionalidad del supuesto como determinante de la afectación del interés general y, en consecuencia, de la competencia estatal— está presente en la STC 65/1998, de 18 de marzo, en la que se reconoció el interés general en materia de carreteras, incluso siendo éstas de ámbito intra autonómico, atendiendo a la tuición de los pasos fronterizos, en cuyo caso, se revela con mayor profusión la exclusividad competencial estatal que debe predicarse de la carretera, al servirle de refuerzo el título competencial en materia de relaciones internacionales⁵⁰.

⁴⁸ En este sentido, el documento denominado «Jurisprudencia Constitucional sobre el artículo 149.1 y 2, CE (Prontuario)», Secretaría General del Tribunal Constitucional, edición de mayo de 2022, publicado en su propia página web, p. 52: «La concurrencia entre la competencia estatal a título de “relaciones internacionales” y de la competencia autonómica, fundada en otro título, parte de un *prius*, no siempre expreso, pero lógicamente implícito en todas las Sentencias sobre la materia: la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 6), esto es, la actuación de la Comunidad Autónoma dentro del ámbito de su competencia (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 8)» (el subrayado es nuestro). Consultado en septiembre de 2025.

<https://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/InformacionRelevante/Jurisprudencia%20en%20materia%20competencial.pdf>

⁴⁹ Esta consideración no tiene su reflejo en pronunciamientos expresos del Tribunal Constitucional, pero se infiere de lo que hasta ahora hemos transcrito. También de la misma precitada STC 165/1994 en el siguiente inciso: «admitido que las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades con alguna proyección externa con los límites señalados, en el ámbito de su competencia (...)» (FJ 8).

⁵⁰ Se explica en los siguientes términos: «nada cabe oponer a que otra de las funciones de interés general de la Red de Carreteras del Estado sea la de asegurar el acceso a los “principales” pasos fronterizos (apdo. 3.3), completando así los «principales itinerarios de tráfico internacional, incluidos en los correspondientes Convenios» (apdo. 3.1). El interés general puede justificarse, además, en razón de la competencia exclusiva del Estado en materia de «relaciones internacionales» (art. 149.1.3 CE), como se evidencia, en el caso que nos ocupa, en las responsabilidades que en virtud de la misma corresponden al Estado en garantía de la libre

Estos razonamientos permiten afianzar, si alguna duda cupiera todavía, que todo lo relacionado con el control de las fronteras afecta inexorablemente al interés general de España, siendo que la frontera es única en cualquier Estado, sin que se pueda fragmentar, y se ubica, por ende, en el núcleo indisponible del Estado en materia de relaciones internacionales, además de los otros títulos competenciales convergentes (extranjería e inmigración y seguridad pública). Por todo, las previsiones de delegación de los artículos 8 y 9 de la PLO, referidas al control de las fronteras, excedían de las facultades que cabría trasladar al ámbito competencial autonómico.

Particular análisis requiere el artículo 6 de la PLO, relativo a la delegación de facultades en el régimen sancionador de extranjería, que pretendía delegar todo lo relativo a la expulsión y devolución de los extranjeros en los supuestos referidos en el artículo 57.11 de la LOEx⁵¹. Se trataba, empero, de cuestiones que requieren relacionarse internacionalmente con países de Estados de la Unión Europea o extracomunitarios, de conformidad con las obligaciones internacionales previamente asumidas por el Estado español. En consecuencia, la pretendida delegación de esas relaciones internacionales suponía una usurpación de las funciones de representación exterior del Estado (*ius legationis*), con afección en las obligaciones internacionales previamente asumidas y a la responsabilidad internacional de aquel.

El mismo artículo 6 de la PLO se refería a un segundo supuesto identificable con el previsto en el artículo 58.3 y 4 de la LOEx⁵², siendo que, en concreto, el apartado b) del artículo 58.3 implica nuevamente el control de las fronteras. Por su parte, la devolución prevista en el artículo 58.4 se hace de-

circulación de personas y mercancías en el seno de la Unión Europea (art. 93 CE), y muy particularmente en relación con el transporte internacional de mercancías y viajeros, de lo que es reflejo la Ley 52/1984, de 26 de diciembre, sobre protección de medios de transporte extranjeros que se hallen en territorio español realizando viajes de carácter internacional» (FJ 12).

⁵¹ Transcribimos a continuación dos fragmentos de dicho precepto para que pueda observarse la relevancia internacional que para el Estado tienen este tipo de expedientes: «Cuando (...) España decida expulsar a un residente de larga duración que sea beneficiario de protección internacional reconocida por otro Estado miembro de la Unión Europea, las autoridades españolas competentes en materia de extranjería solicitarán a las autoridades competentes de dicho Estado miembro información sobre si dicha condición de beneficiario de protección internacional continúa vigente. (...) Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores será de aplicación para las solicitudes cursadas por autoridades de otros Estados miembros de la Unión Europea respecto a los extranjeros a los que España hubiera concedido la condición de beneficiario de protección internacional. De conformidad con sus obligaciones internacionales, y de acuerdo con las normas de la Unión Europea, España podrá expulsar al residente de larga duración a un país distinto al Estado miembro de la Unión Europea que concedió la protección internacional si existen motivos razonables para considerar que constituye un peligro para la seguridad de España o si, habiendo sido condenado por sentencia firme por un delito de especial gravedad, constituye un peligro para España (...)»

⁵² «3. No será preciso expediente de expulsión para la devolución de los extranjeros en los siguientes supuestos: a) Los que habiendo sido expulsados contravengan la prohibición de entrada en España. b) Los que pretendan entrar ilegalmente en el país. 4. En el supuesto de que se formalice una solicitud de protección internacional por personas que se encuentren en alguno de los supuestos mencionados en el apartado anterior, no podrá llevarse a cabo la devolución hasta que se haya decidido la inadmisión a trámite de la petición, de conformidad con la normativa de protección internacional (...)».

penden del devenir del expediente de protección internacional, lo que se halla en íntima conexión con las obligaciones internacionales previamente asumidas por el Estado español, por lo que también resultaba cercenado el núcleo de competencias estatales en materia de relaciones internacionales.

Finalmente, el artículo 6 de la PLO devenía igualmente refutable, en la medida en que se propendía delegar las facultades en los expedientes de expulsión referidos en el artículo 57.4 de la LOEx⁵³, en el que se hace mención a una diligencia en el pasaporte que supone una injerencia en un documento público expedido por un Estado de la Unión Europea, que sólo puede provenir de otro Estado, por lo que también desbordaba el ámbito de competencia estatal irrenunciable.

5.3. Indebida delegación de competencias normativas

Podría defenderse, como expusimos más arriba, que la delegación de facultades prevista en el artículo 150.2 de la CE no puede comprometer el traslado de competencias normativas. La PLO preveía la delegación normativa en materia de extranjería, como lo atestiguaba la lectura de su artículo 12.7⁵⁴. Ciertamente es que la PLO se cuidaba de emplear la misma fórmula que fue utilizada en la ya mencionada Ley Orgánica 5/1987. Debe precisarse, no obstante, que la STC 118/1996, de 27 de junio (FJ 61) no avaló expresamente la delegación de competencias normativas, al no constituir una cuestión alegada por la recurrente (precisamente la Comunidad Autónoma de Cataluña), sino que sólo decidió sobre la adecuación al principio de seguridad jurídica de la redacción empleada, en el entendido de que la delegación normativa se hacía bajo los contornos de la propia legislación estatal.

Se pueden entreverar otros artículos en los que de manera velada se pretendía la delegación de funciones normativas de especial relevancia, en cuanto afectaban al estatuto del extranjero. Nos referimos a lo que eufemísticamente se denominaron «criterios» establecidos por la Junta de Seguridad regulada en el artículo 164.4 del EAC.

Así, el artículo 6.3 de la PLO señalaba que la resolución definitiva de los procedimientos de expulsión allí referidos «valorarán los criterios orientativos que se establezcan en la Junta de Seguridad». Con independencia de la

⁵³ «(...) si el extranjero fuese titular de una autorización de residencia válida expedida por otro Estado miembro, se le advertirá, mediante diligencia en el pasaporte, de la obligación de dirigirse de inmediato al territorio de dicho Estado. Si no cumplierse esa advertencia se tramitará el expediente de expulsión».

⁵⁴ En sede de normas generales de delegación, aclaraba que «como facultad accesoria de las anteriormente reseñadas en la presente Ley Orgánica, el Estado delega en la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales reguladoras de las materias objeto de delegación, siempre que dichas normas prevean expresamente dicha ejecución o desarrollo por las Comunidades Autónomas. Dicha potestad normativa habrá de ejercerse, en todo caso, respetando las normas promulgadas por el Estado y los criterios de aplicación establecidos por éste».

contradicción intrínseca en el empleo del imperativo «valorarán» para después adjetivar como orientativos a esos criterios que parecían de aplicación obligatoria, se apuntaba también que debían valorarse «especialmente cuando afecten a la Seguridad Nacional». El artículo 9.3 abundaba en supeditar las facultades delegadas consistentes en «la materialización y operatividad» de los controles internos de fronteras del ámbito del Convenio Schengen a los «criterios establecidos en la Junta de Seguridad». Se repetía la misma fórmula en el artículo 10, en el que nuevamente se subordinaba a «los criterios establecidos en el seno la Junta de Seguridad» la delegación de la ejecución normativa en la emisión de las tarjetas de identificación de las personas extranjeras a residir, estudiar o trabajar.

En este punto se hace necesario subrayar que las funciones que se atribuyen a dicha Junta de Seguridad en el artículo 164.4 del EAC⁵⁵, que trae causa de las previsiones del artículo 50 de la ya citada LO 2/1986, son de pura coordinación⁵⁶. El contraste entre los artículos mencionados de la PLO y los preceptos rectores de la referida Junta de mencionados meritan las siguientes observaciones.

En primer lugar, a través de la PLO se pretendía atribuir competencias a la Junta de Seguridad que ni el EAC ni la LO 2/1986 le reconocen. No se aspiraba a la delegación de facultades sino, por el contrario, a introducir innovaciones normativas que, además, implicaban la modificación de dos leyes con rango orgánico. En segundo lugar, excedía igualmente del contenido propio de esta tipología legal la materialización de un traslado de una capacidad normativa a un órgano que carece de ella. En términos puramente hipotéticos, si la ley orgánica de delegación pudiera comprender el traslado de competencias normativas, debería hacerse en órganos que tuvieran esa potestad, circunstancia que no cumplía, como decimos, la Junta de Seguridad. En último término y más grave, esos «criterios» que debía establecer la Junta de Seguridad según la PLO, enmascaraban la modulación del régimen general de extranjería previsto en la LOEx, lo que, en definitiva, auspiciaba un «estatuto del extranjero» en Cataluña distinto al del resto de España. Desmochaba, por tanto, el principio de igualdad, y suponía una prueba clara de que la delegación pretendida afectaba a una materia (extranjería e inmigración) que por su propia naturaleza no es susceptible de delegación.

⁵⁵ «La Generalitat participa, mediante una Junta de Seguridad de composición paritaria entre la Generalitat y el Estado y presidida por el Presidente de la Generalitat, en la coordinación de las políticas de seguridad y de la actividad de los cuerpos policiales del Estado y de Cataluña, así como en el intercambio de información en el ámbito internacional y en las relaciones de colaboración y auxilio con las autoridades policiales de otros países. La Generalitat, de acuerdo con el Estado, estará presente en los grupos de trabajo de colaboración con las policías de otros países en que participe el Estado».

⁵⁶ «1. En las Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpos de Policía propios podrá constituirse una Junta de Seguridad, (...) con la misión de coordinar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma (...). 2. La Junta de Seguridad será el órgano competente para resolver las incidencias que pudieran surgir en la colaboración (...)».

5.4. Infracción del principio de territorialidad

Cabe presumir que las autorizaciones de estancia y residencia que hubiera correspondido emitir a la Comunidad Autónoma de Cataluña, en los términos que preveían los artículos 2 a 4 de la PLO, tendrían eficacia no sólo en dicho ámbito territorial, sino también en el resto de España, puesto que la libertad de circulación y residencia consagrada en el artículo 5 de la LOEx, permite a los extranjeros su traslado a cualquier punto del territorio nacional. Si no fuera así, y se exigiera una segunda autorización, se incurriría en una duplicidad administrativa en los términos ya denunciados *ut supra*.

También hubieran tenido eficacia en todo el Estado las decisiones que se pretendían delegar en el régimen sancionador del artículo 6 de la PLO, puesto que cualquier expulsión o devolución de extranjeros lo sería respecto de todo el territorio del Estado y no sólo del de Cataluña⁵⁷. Lo mismo sucedía respecto de las medidas del control de las fronteras de los artículos 8 y 9 de la PLO, en el entendido de que las fronteras del Estado español son únicas e indivisibles. Finalmente, y con independencia de la falta de concreción y claridad que hubiera sido deseable en la redacción del artículo 10 de la PLO, la emisión de la documentación identificativa a la que se refería dicho precepto también parecía tener eficacia en todo el territorio nacional.

En consecuencia, debían valorarse dichos preceptos a la luz del principio de territorialidad de las competencias. Es paradigmática la STC 79/2017, de 22 de junio, que establece la regla general de que el territorio de cada comunidad autónoma actúa como límite de sus propias competencias⁵⁸. Se acepta como excepción la constitucionalidad de normas que habiliten actos de aquellas con eficacia extraterritorial⁵⁹. Sin embargo, la misma STC

⁵⁷ No en vano, el artículo 26.1 de la LOEx dispone que «no podrán entrar en España, ni obtener un visado a tal fin, los extranjeros que hayan sido expulsados, mientras dure la prohibición de entrada, así como aquellos que la tengan prohibida por otra causa legalmente establecida o en virtud de convenios internacionales en los que sea parte España».

⁵⁸ «El alcance territorial de las competencias autonómicas “viene impuesto por la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución) y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades” (STC 44/1984, de 27 de marzo, FJ 2), de modo que el territorio [autonómico] se configura como un elemento definidor de las competencias de cada Comunidad Autónoma en su relación con las demás Comunidades Autónomas y con el Estado, y permite localizar la titularidad de la correspondiente competencia, en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales. Las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a su ámbito territorial» (FJ 13).

⁵⁹ «(...) se ha distinguido entre el ejercicio de las competencias autonómicas, como regla general limitado al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, que pueden manifestarse en específicas ocasiones fuera de dicho ámbito. En concreto, hemos afirmado que la limitación territorial de la eficacia de normas y actos no puede significar que le esté vedado a una Comunidad Autónoma, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones susceptibles de producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La privación a las Comunidades Autónomas de la

79/2017 establece un límite infranqueable que no se puede rebasar, y es «la imposibilidad de reconocer tales efectos cuando no existe una equivalencia en las normativas aplicables»; no es admisible la excepción si no existe un estándar equivalente⁶⁰.

Si no se diera esa equivalencia, se vulneraría la capacidad de autonomía de las otras Comunidades Autónomas, como explica la sentencia —recuérdese que ésta tenía por objeto el enjuiciamiento constitucional de la unidad de mercado, y en concreto, la regla según la cual determinadas autorizaciones para el ejercicio de actividades económicas, otorgadas en una comunidad autónoma tendrían eficacia en el resto, bajo ciertos presupuestos—.

En el presente caso, sin embargo, el canon que se debía valorar para discernir la viabilidad constitucional de la excepción al principio de territorialidad no vendría dado por la legislación o estándar de las otras comunidades autónomas —de la que carecen, al ser competencia exclusiva del Estado—, lo que ya de por sí impediría la admisión de la excepción. La comparativa habría que buscarla, en su caso, en el estatuto jurídico del extranjero configurado en la LOEx y su normativa de desarrollo. Siendo así, podría apuntarse que dicha excepción tampoco hubiera sido tolerable porque el establecimiento preceptivo de determinados «criterios» por la Junta de Seguridad, modulando el estatuto jurídico del extranjero en Cataluña, distinto del derivado de la LOEx, rompería el requisito de la equivalencia del estándar, y sin ésta, como se ha dicho, no cabe reconocer efectos a las decisiones de una Comunidad Autónoma en el resto del Estado.

En este punto surgía una interrogante sobre si la Comunidad Autónoma de Cataluña hubiera dado eficacia a las decisiones que en materia de extranjería dictara el Estado, *v. gr.*, las autorizaciones de residencia otorgadas por éste. Este importante asunto no estaba resuelto expresamente en la PLO, y a nadie se le puede escapar su trascendencia, en cuanto podría haber sido determinante de la llevanza de dos políticas de extranjería aisladas y en paralelo. Por otro lado, la ausencia de reconocimiento por parte de la Comunidad Autónoma de las decisiones que, en extranjería, dictara el Estado, sometiénola a una segunda decisión autonómica, implicaría un agravamiento burocrático poco compatible con la delegación amén de la posibilidad de resoluciones contradictorias.

posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales supondría en la práctica privarles de capacidad de actuación» (FJ 13).

⁶⁰ «En la medida en que exista una legislación estatal común, o exista una pluralidad de legislaciones autonómicas que, no obstante sus diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente, el Estado podrá reconocer a las decisiones ejecutivas autonómicas efectos extraterritoriales a través de la imposición del reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada Comunidad Autónoma en el resto. Así lo habría reconocido nuestra doctrina en relación con las actuaciones autonómicas de carácter ejecutivo (...)» (FJ 13).

5.5. El supuesto específico de la gestión colectiva de las contrataciones en origen

El artículo 5 de la PLO pretendía introducir determinadas innovaciones al sistema de gestión colectiva de las contrataciones en origen, lo que merece un análisis particularizado. El artículo 39 de la LOEx regula esta cuestión⁶¹. Se trata de un sistema conforme al cual el ministerio competente, teniendo en cuenta la situación nacional de empleo, aprueba una previsión anual de ocupaciones y, en su caso, de las cifras previstas de empleos que se pueden cubrir a través de la gestión colectiva de contrataciones en origen —dirigida, por tanto, para extranjeros que no se hallen o residan en España—. También sirve para establecer el número de visados para la búsqueda de empleos dirigidos a hijos o nietos de españoles de origen.

Dicha previsión es una decisión estatal, que debe tener en cuenta la situación nacional de empleo, además de considerar las propuestas que sean realizadas por las Comunidades Autónomas, previa consulta de los agentes sociales en su ámbito correspondiente. Es adoptada por orden ministerial.

Por tanto, se trata de un sistema centralizado que parte, como premisa, de la información sobre la situación nacional de empleo suministrada por el Servicio Público de Empleo Estatal (art. 168.1 del Reglamento de Extranjería) y que concluye con un proceso de selección en el que participa el órgano competente en el país de origen, según el previo acuerdo internacional firmado entre España y aquel⁶². A estos efectos, se crea una comisión de selección, que está formada por miembros de la misión diplomática y los órganos competentes del país de origen⁶³.

Sentado lo anterior, pensamos que el artículo 5 de la PLO conducía a una desnaturalización del sistema estatal descrito, puesto que, de primeras, se señalaba que sería la comunidad autónoma la que establecería la previsión anual de ocupaciones, así como las cifras previstas de empleos en su ámbito territorial. Por otro lado, se arrogaba la determinación del contenido de la propia norma de gestión colectiva de contratación, lo que hubiera implicado que Cataluña hubiera quedado al margen de la orden estatal anual. Ambas previsiones hubieran supuesto una desconfiguración del esquema vigente y la creación de otro paralelo.

⁶¹ Desarrollado en el Título VIII del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la LOEx (Reglamento de Extranjería).

⁶² El artículo 15 de la Orden ISM/1488/2024, de 27 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2025, dispone en este sentido: «1. La Dirección General de Gestión Migratoria, previa valoración del expediente y a través de la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, que informará a la misión diplomática u oficina consular, remitirá las ofertas en el plazo de cinco días hábiles al órgano encargado de la preselección en el país que corresponda y acordará con sus autoridades competentes y con el ofertante, la fecha, el lugar y la metodología para la selección de las personas trabajadoras (...)».

⁶³ Según el artículo 15.4 de la Orden ISM/1488/2024, de 27 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2025.

Se exigía también la presencia de una delegación de Cataluña en las comisiones de selección creadas en los acuerdos internacionales de ordenación de flujos migratorios, firmados entre España y terceros países, lo que suponía una interferencia en las relaciones internacionales entre ellos, amén de ser la única con dicha participación, en un tratamiento desigual respecto del resto de Comunidades Autónomas.

Finalmente, se requería la información obligatoria sobre la negociación de los instrumentos internacionales que se fueran a suscribir entre España y terceros países, para afirmar, a continuación la PLO, que «todo ello sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma de Catalunya en el marco de sus competencias podrá consignar acuerdos de colaboración en los términos establecidos en el Capítulo III del Título V de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio; así como en los términos de la normativa en materia de Acción y Servicio Exterior del Estado». El artículo 195 del EAC⁶⁴, ciertamente, prevé esta posibilidad de suscribir acuerdos de colaboración, pero siempre en materias de su competencia, lo que los hacía imposibles en este caso por ser de extranjería e inmigración titularidad del Estado.

5.6. Ausencia de medios de control estatal

Debemos analizar finalmente si la PLO concretaba suficientemente los medios de control que debe retener el Estado respecto de las facultades delegadas. Es unánime la opinión doctrinal sobre la obligatoriedad del establecimiento de estos medios de control en la delegación de facultades del artículo 150.2 de la CE, a lo que conduce específicamente el artículo 153.d) de la CE. Es algo consustancial a esta tipología legal, y su elusión determinaría su infracción, haciéndola inconstitucional.

Preliminarmente podría pensarse que se respetaba esta exigencia con las previsiones del artículo 12.9 de la PLO cuando señalaba, en primer lugar, que, si existiera una discrepancia en su aplicación, «a instancia de cualquiera de las dos administraciones se reunirá la Comisión Bilateral prevista en el artículo 183 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio». Este precepto del EAC configura el mentado órgano como «el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado», cuyas funciones son «deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos por el presente Estatuto (...)», con relación a determinados ámbitos materiales allí explicitados. Pero dicha Comisión Bilateral carece de las funciones de control que clama el artículo 150.2 de la CE, lo que además parecía ser conocido por el redactor de la PLO, ya que se precavía, en defec-

⁶⁴ «La Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. A tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat».

to de acuerdo, que «ambas administraciones se reservan los mecanismos de control constitucionales, estatutarios y legales previstos para la resolución de dichas discrepancias, atendiendo el Gobierno de España en todo caso a lo establecido en el artículo 153.b) de la Constitución Española». Como puede observarse, el control que debiera corresponder al delegante se replica también en el delegado de forma que se hace bidireccional, lo que se aparta del esquema natural de cualquier delegación. Tampoco concurre una mínima concreción de los controles que se reserva el Estado.

Resulta muy significativa a estos efectos el parangón entre el artículo 12.9 de la PLO y el artículo 19 de la LO 5/1987 (único precedente de delegación), en el que sí se procuraba una adecuada previsión de estos mecanismos de control, contemplando un requerimiento por parte del Estado y una revocación de las facultades delegadas, en caso de incumplimiento⁶⁵. La sola remisión al artículo 153 b) de la CE realizada en la PLO impedía precisar la forma en la que debía actuar el Estado si las facultades delegadas eran ejercitadas con exceso o desvío del estatuto del extranjero, o de las propias condiciones establecidas en la delegación, lo que rebosaba claramente el principio de seguridad jurídica además de comprometer el contenido necesario de las leyes orgánicas de delegación, con infracción del artículo 150.2 de la CE.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Conde, Enrique (1990). *El Régimen jurídico político*. Tecnos, pp. 653-655.
- Álvarez Conde, Enrique (1999). *La ordenación constitucional y estatutaria de las competencias de la Comunidad de Madrid*, en Arnaldo Alcubilla, Enrique y Mollinedo Chocano, José Joaquín (Dir.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*. Comunidad de Madrid, pp. 619-644.
- Aja Fernández, Eliseo y Tornos Más, Joaquín (1993). La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución Española. *Documentación Administrativa*, n.º 232-233, pp. 185-196.
- Bilbao Ubillos, Juan María (2005). *Leyes Orgánicas de transferencia o delegación (art. 150.2 CE) y reforma de los Estatutos de Autonomía*, en *La reforma de los Estatutos de Autonomía*. Junta de Castilla y León, pp. 267-313.
- Cazorla Prieto, Luis María, Arnaldo Alcubilla, Enrique y Román García, Fernando (2000). *Temas de Derecho Constitucional*. Aranzadi, pp. 313-314.
- García de Enterría, Eduardo (1988). Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito autonómico. *Revista de Administración Pública*, n.º 116, pp. 7-29.

⁶⁵ «En el caso de que una Comunidad Autónoma incumpliere las disposiciones contenidas en la presente Ley Orgánica, el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, requerirá formalmente a la Comunidad, y si en el plazo de dos meses ésta mantuviera su actitud, podrá acordar la revocación de la delegación».

- García de Enterría, Eduardo y Fernández Rodríguez, Tomás Ramón (1995). *Curso de Derecho Administrativo I*. Séptima edición. Civitas, pp. 326-328.
- Gil-Robles y Gil-Delgado, José María y Marín Riaño, Fernando (1981). Las transferencias de facultades a las Comunidades Autónomas por vía de Ley: su tramitación parlamentaria. *Revista de Derecho Político*, n.º 9, pp. 175-184.
- Luque Regueiro, Fernando (2003). *La Ordenación constitucional de las competencias* en Álvarez Conde, Enrique (Dir.), *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX Aniversario del Estatuto de Autonomía*. Centro de Estudios Ramón Areces. Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, pp. 697-715.
- Montilla Martos, José Antonio (1996). Las leyes orgánicas de trasferecia en el proceso de homogeneización competencial. *Revista de Administración Pública*, pp. 281-312.
- Porrás Ramírez, José María (2025). El reparto de competencias en materia de inmigración y extranjería en el Estado autonómico: un proceso inacabado en Las políticas en materia de inmigración en el Estatuto de Autonomía. *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, n.º 42, pp. 61-100.
- Rodríguez de Santiago, José María y Velasco Caballero, Francisco (1999). Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 1999, n.º 55, pp. 97-132.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (1992). *El modelo de Administración autonómica: hacia la Administración única*. Diario *La Ley*, tomo 4. Editorial la Ley. La Ley 7044/2011, pp. 1124-1125.
- Ruíz-Huerta Carbonell, Alejandro (1993). Los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada? *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n.º 81, pp. 103-128.