

Javier de Lucas

Así, no.

Sobre la delegación de competencias migratorias a la Generalitat de Cataluña

Marzo de 2025.

Un acuerdo preocupante y una proposición de ley no exenta de dudas

La lectura de la proposición de ley sobre delegación de competencias a la Generalitat de Cataluña en política migratoria, anunciada tras el pacto entre Junts y el PSOE, permite un juicio más completo que el que se podía avanzar a partir del texto de ese pacto.

Digamos ante todo que se trata de un *modus operandi* que guarda no poca simetría con el seguido en otros acuerdos y, en particular, con el que condujo a la ley de amnistía: primero se acuerda un texto en el que el PSOE asume buena parte de la retórica independentista de Junts. Así, la fabulación sobre los siglos de agresión de España contra Cataluña, en el primer caso, o ahora la tesis de que una nación como Cataluña tiene el derecho -si no la necesidad- por razón de su supervivencia, a formular su propia política migratoria, diferenciada de la de "España". Pero, luego, el texto normativo en que se concreta el acuerdo de Bruselas o Ginebra, presenta una versión muy descafeinada de los logros que el partido de Puigdemont anuncia que ha impuesto "al Estado".

En todo caso, conviene insistir en que esta valoración de la proposición de ley presentada en el Congreso por los grupos parlamentarios del PSOE y Junts no tiene un carácter definitivo: hablamos de lo que es sólo un primer paso en un iter parlamentario que no parece nada fácil.

Problemas jurídicos

A mi juicio, la primera cuestión de carácter jurídico, esto es, la constitucionalidad de la denominada "delegación de competencias", no está bien resuelta.

Comenzaré por sostener que ni el preámbulo, ni el contenido del breve articulado, justifican que se hable de *competencia integral* de la Generalitat de Cataluña en política migratoria, como pretende Junts, para apuntarse un importante tanto político. No hay tal. El resultado que ofrece el articulado a ese respecto, es bien magro, salvo la explicitación de la coordinación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado con los mossos de escuadra en fronteras internacionales (se supone que en la frontera con Francia) y sus funciones en el control fronterizo de puertos y aeropuertos. Otra cosa es la coherencia jurídico constitucional de la "delegación" de competencias migratorias, más allá de las que ya le venían atribuidas por la legislación vigente, en particular por el Estatut de Catalunya, en materia de gestión de la acogida e integración (si se quiere mantener ese término) de los inmigrantes que son *vecinos* en ellas, ámbitos en los que las Comunidades Autónomas y, sobre todo, los Ayuntamientos, cargan con el peso de atención y servicios y, por tanto, deben tener recursos y competencias. O sea, para que quede claro: no se encontrará aquí una oposición a que las CCAA y los Ayuntamientos tengan competencias

en la gestión de la política migratoria, dentro del marco constitucional. La coordinación de todas las administraciones (la central del estado, la de las CCAA y la municipal), junto a los agentes sociales, es una exigencia imprescindible para la legitimidad y la eficacia de esas políticas.

Diré en primer lugar que me habría parecido más limpio, jurídicamente hablando, presentar un proyecto de ley orgánica, lo que habría dado cabida a la intervención consultiva de dictámenes o informes por parte del CGPJ y del Consejo de Estado. Un asunto de la importancia de la política migratoria así lo aconsejaría, tal y como señaló la Comisión de Venecia del Consejo de Europa en el apartado IV, punto 26, a propósito del iter parlamentario de la ley de amnistía.

Sobre la coherencia jurídico constitucional del proyecto, en punto a la delegación de competencias en política migratoria, a mi juicio, es más que cuestionable el argumento que repite el gobierno y en particular la ministra Saiz, quien asegura como si fuera un dogma jurídico lo que, en todo caso, parece una interpretación discutible, esto es, que la cobertura inequívocamente constitucional la presta lo que dispone el artículo 150.2 de la Constitución. A mi entender, el artículo 150.2 no puede relativizar la exclusividad de la que habla el artículo 149.1.1. Siento decir que, en mi opinión, esta ministra (pese a su condición de licenciada en Derecho) y sus asesores, muestran una y otra vez un desconocimiento e incompetencia insólitos en materia migratoria y no digamos en asuntos jurídicos. El argumento que invoca el gobierno es que esta “delegación”, que no cesión ni transferencia de competencias, es una muestra de la profundización en el Estado de las autonomías, en el sentido federal. Una muestra que viene de lejos, pues el primer intento formal de llevarlo a sede legislativa se concretó en enero de 2024. Pero ya en ese momento, algunos adelantamos que aquel proyecto no era ni necesario, ni oportuno y, sobre todo, que en sentido jurídico estricto, era más el ruido que las nueces, es decir, no añadía nada sustancial (cfr. <https://www.pensamientocritico.org/un-error-innecesario-sobre-la-delegacion-integral-de-competencias-en-politica-migratoria/>).

Seguramente será el Tribunal Constitucional el que habrá de pronunciarse sobre la interpretación que sostienen el Gobierno y el PSOE. Parece claro, como he avanzado, que la cuestión a discutir versa sobre la interpretación de la delegación de competencias en materia migratoria a una Comunidad Autónoma, competencias que cabe sostener que no son ni transferibles ni delegables, en función de lo que establece como reserva exclusiva competencial de la administración central del Estado el artículo 149.1.1 y coincido en ello, por una vez, con lo que sostuvo en sede parlamentaria el ministro Grande Marlaska.

Una primera consecuencia sería la problemática coherencia constitucional de la regulación del control de puertos y aeropuertos que consagra la proposición de ley. Puede darse una cierta incongruencia entre lo señalado en el apartado 1 del artículo 9 y lo que se establece en los tres apartados del artículo 8. En efecto, en el artículo 8 se deja en manos exclusivas de la Generalitat al definir a los Mossos de Escuadra como “*policía integral*” en esos puntos, a diferencia de los que se dispone en el artículo 9, en el que sí se habla de coordinación con los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado respecto a la expulsión y rechazo en frontera. Además, hay que advertir

que puede existir contradicción entre los dos párrafos del apartado 1 del propio artículo 9, pues el primero atribuye a los Mossos como policía integral la competencia de *“control de frontera relativas a la ejecución de la normativa del Estado en materia de devolución de personas extranjeras en el territorio de su comunidad autónoma”*, aunque en el segundo se indica que *“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”*.

Dicho lo anterior, creo que el articulado no comporta novedades problemáticas en lo que se refiere al régimen jurídico contemplado. Quizá la omisión que me preocupa más es que debería haberse incluido la referencia a que las sanciones (artículo 6) y en su caso las expulsiones (artículo 9) sean siempre bajo reserva del derecho a defensa y de la actuación de los tribunales. Y, sobre todo, el hecho de que la cuestión del reparto solidario de menores no acompañados queda silenciada y ese vacío permitiría que la Generalitat se opusiera a recibir menores acompañados cuya presencia, según sostiene en este momento no sólo Junts sino el propio gobierno Illa, desborda las posibilidades de gestión del gobierno de Canarias y, puntualmente, de Ceuta y Melilla. La Generalitat se blindaría, anteponiendo así su conveniencia al principio jurídico básico, impostergable, de la prioridad del interés del menor.

En todo caso, las cuestiones básicas a plantear sobre la justificación de un cambio de modelo legal como el que supone esta proposición de ley se pueden formular en estos términos: ¿beneficia esta modificación legal a los primeros destinatarios, los inmigrantes? ¿mejora la garantía de sus derechos? ¿mejoran los servicios que se deben prestar a los inmigrantes y a los ciudadanos? ¿contribuye a una política migratoria más justa y eficaz?

A mi entender, las respuestas que ofrece el articulado de la proposición de ley no ofrecen avances sustantivos y satisfactorios para los inmigrantes, ni para los ciudadanos. Y si acudimos a la pragmática fórmula jurídica acerca del interés al que se orienta la norma, la pregunta *¿cui prodest?*, la respuesta es igualmente pragmática y dura: quien obtiene beneficio de esto no son los inmigrantes, ni los ciudadanos, sino la retórica de Junts.

El quid: el riesgo de una política migratoria excluyente

En efecto, si vamos más allá del análisis técnico jurídico, lo que a mi juicio resulta preocupante no son tanto ese tipo de cuestiones e interpretaciones jurídicas, que llegarán al Tribunal Constitucional, sino la dimensión política del acuerdo entre Junts y el PSOE, concretado en la proposición de ley.

Me refiero a lo que ya se incluía en el acuerdo y ahora queda trasladado en el preámbulo, porque contiene elementos alarmantes sobre el proyecto que sostiene Junts en esta materia y que intentará concretar en el Parlament de Catalunya, como ha anunciado reiteradamente. Porque no podemos olvidar que lo que Junts tiene como prioridad es su hegemonía política en Catalunya y, a ese respecto, su principal preocupación es el ascenso de la ultraxenófoba Aliança Catalana, lo que le mueve a tratar de ganar los votos de una parte del electorado catalán próximo al partido de la

alcaldesa de Ripoll. Es elocuente que Junts se desmarcara del acuerdo para la moción de censura a la alcaldesa Silvia Orriols, líder de la ultraderecha nacionalista, inequívocamente xenófoba, supremacista, racista.

Es imposible negar que las explicaciones de Puigdemont, Nogueras y Turull sobre el pacto y la proposición de ley (<https://www.lavanguardia.com/nacional/20250304/10443361/puigdemont-dice-cataluna-gestionara-inmigracion-forma-integral-fuera-agenciaslv20250304.html>) evidencian una ideología xenófoba y supremacista. La preocupación por esa ideología subyacente ha sido muy bien sintetizada por una reconocida experta, Gemma Pinyol, al indicar que algunos párrafos del acuerdo, así como otros del preámbulo de la proposición de ley y, con mucha claridad, las declaraciones de los tres líderes de Junts, "suponen aceptar la narrativa de la inmigración como problema y validar un enfoque que solo beneficia a la extrema derecha", es decir, como sostiene Angel Munárriz, benefician los términos en los que Aliança Catalana y Vox quieren plantear el debate migratorio (<https://elpais.com/espana/2025-03-05/el-acuerdo-catalan-empuja-el-debate-al-terreno-preferido-de-alianca-y-de-vox.html>). Así hay que entender cuanto se dice sobre el peligro que representa una inmigración "masiva" como la que según esos textos ha recibido Cataluña, para la catalanidad y la cohesión de la nación catalana. Y es muy preocupante su planteamiento de la lengua, no como un bien a adquirir, sino como una condición sine qua non para vivir en Cataluña, para "tener papeles", desmintiendo así la aseveración de que "es catalán todo el que vive y trabaja en Catalunya". Ese condicionamiento desbordaría a todas luces el marco legal y constitucional vigente

Me parece una triste ironía, por cierto, que fuerzas conservadoras que han coqueteado continuamente con planteamientos xenófobos e incluso racistas a propósito de la inmigración (el PP y los medios de la derecha, desde ABC, La Razón o El Mundo) se lamenten ahora y denuncien el riesgo xenófobo. Ojalá fueran coherentes con esas denuncias, que me parecen puramente tácticas, aunque propiciadas por lo que insisto en considerar un grave error del PSOE en la negociación con Junts.

A la luz de todo ello, siento mucho tener que decir que, a mi juicio, este pacto y esta proposición de ley no tienen una razón de ser "federal", sino que obedecen al interés de Junts por imponerse en el espacio político en Cataluña y, en particular, por atajar la sangría de votos que supone para el independentismo de derechas la presencia de Aliança Catalana. Eso es lo contrario de lo que un gobierno progresista debe defender. Por eso, tengo que reconocer que me parece más correcta la posición explicitada por Compromís y Podemos, al sostener que hay que poder pie en pared ante el riesgo de un uso xenófobo, supremacista, racista de esta norma y el consiguiente riesgo para los derechos fundamentales. Todo ello sin perjuicio de que considero probable que finalmente Podemos (a diferencia de lo que creo que hará Compromís), que hoy se ha pronunciado tan tajante en contra de la proposición de ley, pacte finalmente su voto a favor, a cambio de algo simbólico, pero carente de efectos vinculantes, como la propuesta de regularización. No olvidemos que lo que más peso tiene en el juego parlamentario actual, en todas las fuerzas que sostuvieron la investidura del gobierno de coalición, es evitar la caída del gobierno, que propiciaría muy probablemente la llegada de PP y Vox al ejecutivo.

Y para concluir, diré que no me tranquiliza el argumento de que no hay riesgo en esta delegación de competencias, porque la Generalitat esté gobernada ahora por el PSC. Por si alguien no se ha dado cuenta, señalaré que el PSC y el honorable president Illa, que se sepa, han sido testigos de piedra de esta negociación. Y el problema es, precisamente, que se pone en manos de un hipotético gobierno independentista, próximo a la extrema derecha, un proyecto que puede lesionar derechos e imponer un modelo social excluyente. Baste pensar en que, si se aprueba esta proposición de ley, es más que probable que Junts plantee de inmediato en el Parlament de Catalunya una iniciativa para concretar esos elementos supremacistas que condicionarían, por ejemplo, la obtención y renovación de permisos de residencia o los informes sobre expulsión a signos identitarios. Veremos si la discusión parlamentaria en el Congreso, y la que se produciría en su caso en el Parlament de Catalunya en desarrollo de esta proposición de ley si se aprueba, permiten solventar ese riesgo.