

POLÍTICAS MIGRATORIAS Y DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

MARÍA LUISA RODRÍGUEZ COPÉ

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Córdoba*

EXTRACTO

Palabras clave: Política de asilo, inmigración económica, simplificación procedimientos, cooperación países de origen, reserva de talentos, sistema de admisión, cuidados, juventud, emprendimiento, capacidades/necesidades UE.

Partiendo de la base de que la inmigración laboral en la Unión Europea no sólo aporta beneficios económicos, sino que también puede mejorar la gestión global de las migraciones en el territorio, el estudio hace reflexionar sobre cómo las políticas implementadas en este ámbito deben tener visión de futuro, acompañando la transición a un nuevo panorama económico basado en la sostenibilidad y en la digitalización que, sin duda, va a requerir capacidades específicas y una reestructuración de las economías y mercados de trabajo de los países miembros. Bajo la premisa de que existen argumentos políticos y económicos sólidos para establecer vías legales más eficaces para que los migrantes entren en Europa, este trabajo desgana las políticas más recientes dirigidas al control de los flujos migratorios, centrando la atención en dos ámbitos, diferentes pero estrechamente relacionados: por un lado, las políticas de asilo, de protección subsidiaria y de protección temporal que tratan de ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional, garantizando su integración sociolaboral. Por otro, las medidas que tienen como objetivo la simplificación de los procedimientos de gestión de la inmigración económica y la mejora de los derechos de las personas trabajadoras migrantes, incidiendo en los sistemas de admisión y en los instrumentos para favorecer la movilidad interna de las que ya se encuentran en la Unión.

ABSTRACT

Key words *Asylum policy, economic immigration, simplification of procedures, cooperation with countries of origin, talent pool, admission system, care, youth, entrepreneurship, EU skills/needs.*

Labour immigration in the European Union not only brings economic benefits, it can also improve the overall management of migration in the territory by helping to strengthen cooperation with countries of origin and transit, the study reflects on how policies implemented in this area should have a vision for the future, accompanying the transition to a new economic landscape based on sustainability and digitalisation which, it will certainly require specific capabilities and a restructuring of member countries' economies and labour markets. On the premise that there are strong political and economic arguments for establishing more effective legal avenues for migrants to enter Europe, this work breaks down the most recent policies aimed at controlling migratory flows, focusing attention on two different but closely related areas: on the one hand, policies on asylum, subsidiary protection and temporary protection which seek to provide an appropriate status for any third-country national in need of international protection, ensuring their social and labour integration. On the other hand, the measures aimed at simplifying the procedures for managing economic immigration and improving the rights of migrant workers have an impact on admission systems and instruments to promote the internal mobility of those already in the Union.

ÍNDICE

1. PANORÁMICA GENERAL
2. UN APUNTE A LA COMPLEJA POLÍTICA COMUNITARIA DE ASILO: LA REFORMA DEL SISTEMA
 - 2.1. Breve repaso a la historia más reciente
 - 2.2. Antecedentes inmediatos
 - 2.3. Estado actual de la cuestión
 - 2.4. Puntos clave para acciones venideras
3. LA INMIGRACIÓN ECONÓMICA EN LA UE DEL SIGLO XXI: TRAZOS DE LAS POLÍTICAS VIGENTES
 - 3.1. La política legislativa: modificaciones recientes propuestas
 - 3.1.1. La incorporación al ordenamiento nacional de la Directiva 2021/1883: la Ley 11/2023, de 8 de mayo. Breve reseña
 - 3.1.2. Otras modificaciones internas derivadas de la aplicación del derecho UE
 - 3.2. Implementación y refuerzo de las asociaciones de movilidad y reserva de talentos: las medidas ejecutivas
 - 3.3. Estrategias de futuro: una visión prospectiva

1. PANORÁMICA GENERAL

El pasado 9 de febrero de 2023, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (UE), reunidos en Bruselas¹, abordaron, entre otras, la cuestión migratoria, adoptando una serie de conclusiones sobre el fenómeno de las migraciones para lograr una acción exterior reforzada y un control más efectivo de las fronteras exteriores, además de avanzar en otros aspectos internos.

De la lectura de las mismas, y como primera impresión, podemos deducir fácilmente qué es lo que se quiere transmitir: la UE está dispuesta a intensificar sus esfuerzos en cuatro grandes ámbitos: la migración, el asilo, la gestión de las fronteras y los retornos, maximizando la utilización de los marcos existentes y de los canales disponibles, brindando apoyo a sus socios a la hora de abordar las causas profundas de la migración irregular, y apostando por una migración segura, ordenada y regular, lo que, teniendo presente la evolución de la política comunitaria en este ámbito, no reviste gran novedad.

Atendiendo a los puntos tratados, en particular con respecto a la gestión de los flujos, se insiste en la necesidad, urgente y crucial, de armonizar la política de visados, así como el refuerzo de la cooperación en materia de retorno y readmisión. El Consejo Europeo recuerda la importancia de que la política de la UE en estos

¹ Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (9 de febrero de 2023) – Conclusiones. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/02/09/european-council-conclusions-9-february-2023/>

En las Conclusiones del Consejo Europeo, 23 de marzo de 2023, la Presidencia del Consejo y la Comisión informaron al Consejo Europeo de los avances en la aplicación de sus Conclusiones sobre migración de 9 de febrero de 2023. Recordando que la migración es un reto europeo que requiere una respuesta europea, el Consejo Europeo pide que se apliquen rápidamente todos los puntos acordados.

ámbitos sea uniforme, exhaustiva y eficaz haciendo hincapié, por un lado, en la necesidad de garantizar retornos efectivos a los países de origen y tránsito, utilizando como medios de estímulo todas las políticas, instrumentos y herramientas pertinentes de la UE²; por otro, insistiendo en el fomento de las oportunidades de la migración legal, implementando medidas para prevenir las salidas irregulares, la pérdida de vidas humanas y la presión en las fronteras exteriores.

Como podemos comprobar, continuando la línea de políticas anteriores³, la UE sigue resuelta a garantizar un control efectivo de sus fronteras terrestres y marítimas. No obstante, y como aspecto más novedoso, el Consejo Europeo insta al Consejo y a la Comisión al desarrollo de una conciencia situacional común, para detectar con mayor rapidez nuevas tendencias migratorias y mejorar así el control de datos sobre las capacidades de acogida y sobre los flujos migratorios.

En relación directa con esta última cuestión, la política comunitaria más reciente pretende, en consonancia con la Agenda 2030–ODS 10.7⁴–, fomentar un marco más eficaz para las vías legales de entrada al mercado laboral de la Unión. Prueba de ello es la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al

² En particular, la diplomacia, la cooperación y coordinación con los países de origen y de tránsito, el desarrollo, el comercio y la política de visados.

³ La política común europea ha producido muchos más avances en la coordinación de la gestión de las fronteras y los medios necesarios para evitar la inmigración irregular que en la formulación de políticas positivas flexibilizadora de la migración regular, en particular la inmigración económica. En el documento de conclusiones, el Consejo expresa su pleno apoyo a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) en el cumplimiento de su principal cometido, consistente en apoyar a los Estados miembros a la hora de proteger sus fronteras exteriores, luchar contra la delincuencia transfronteriza y reforzar los retornos; reitera la importancia de que entren en funcionamiento lo antes posible del Sistema de Entradas y Salidas y del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes; pide que concluyan con celeridad las negociaciones en torno a los acuerdos sobre el estatuto —nuevos y revisados— entre la Unión Europea y terceros países relativos al despliegue de Frontex como parte del empeño por reforzar la cooperación en materia de gestión de fronteras y migración; pide a la Comisión que financie las medidas que adopten los Estados miembros destinadas a contribuir directamente al control de las fronteras exteriores de la UE, como proyectos piloto relativos a la gestión de fronteras, así como las destinadas a contribuir a la mejora del control fronterizo en países clave situados en rutas de tránsito hacia la Unión Europea; pide a la Comisión que movilice de inmediato fondos y medios de la UE considerables para apoyar a los Estados miembros en el refuerzo de las capacidades e infraestructuras de protección fronteriza, los medios de vigilancia, en particular la vigilancia aérea, y los equipos. Finalmente, reconoce las especificidades de las fronteras marítimas, en particular por lo que respecta a la protección de las vidas humanas, y subraya la necesidad de una cooperación reforzada en materia de actividades de búsqueda y salvamento.

⁴ El objetivo de desarrollo sostenible 10.7: “Políticas de migración responsables y bien gestionadas” se concreta en: “Facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas, incluso mediante la implementación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”.

Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones⁵, que establece medidas legislativas, operativas y estratégicas con el fin primordial de atraer capacidades y talento a la UE a corto y largo plazo. Debemos ser conscientes de que la migración laboral no sólo aporta beneficios económicos, sino que también puede mejorar la gestión global de la migración en la UE, contribuyendo a reforzar la cooperación con los países de origen y tránsito. En este contexto, existen argumentos políticos y económicos sólidos para establecer vías legales más eficaces para que los migrantes entren en Europa.

En las próximas líneas trataremos de desgranar las políticas más recientes dirigidas al control de los flujos migratorios, centrandó nuestra atención en dos ámbitos, diferentes pero estrechamente relacionados: por un lado, las políticas de asilo, de protección subsidiaria y de protección temporal que tratan de ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional garantizando el respeto del principio de no devolución. Por otro, las medidas que tienen como objetivo la simplificación de los procedimientos de gestión de la inmigración económica y la mejora de los derechos de las personas trabajadoras migrantes, incidiendo en los sistemas de admisión y en los instrumentos para favorecer la movilidad interna de las que ya se encuentran en la Unión.

2. UN APUNTE A LA COMPLEJA POLÍTICA COMUNITARIA DE ASILO: LA REFORMA DEL SISTEMA

2.1. Breve repaso a la historia más reciente

El primer método intergubernamental en materia de asilo fue incorporado al marco institucional de la Unión Europea en virtud del Tratado de Maastricht (1993). El Consejo actuaba como agente principal, dirigiéndose a la Comisión e informando al Parlamento sobre sus iniciativas; el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) carecía de competencia en este ámbito. En 1999, el Tratado de Ámsterdam concedió a las instituciones de la Unión Europea nuevas competencias para elaborar legislación en materia de asilo. Con la adopción del Programa de Tampere, en octubre de 1999, el Consejo Europeo decidió que la aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) debía llevarse a cabo en dos fases: la adopción a corto plazo de normas mínimas comunes debía desembocar, a largo plazo, en un procedimiento común y un estatuto uniforme para las personas a las que se concediese asilo válido en toda la UE. La consecuencia de todo esto fue la “primera fase” del Sistema Europeo Común de Asilo, entre 1999 y 2004,

⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones: Atraer capacidades y talento a la UE. COM (2022) 657 final. Bruselas, 27.4.2022.

que establecía los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de solicitudes de asilo (en sustitución del Convenio de Dublín de 1990, de carácter internacional e intergubernamental). Asimismo, estableció las normas mínimas comunes que los Estados miembros tenían que respetar en materia de acogida de los solicitantes de asilo, de los requisitos para la protección internacional y la naturaleza de la protección otorgada, y de los procedimientos para la concesión o retirada de la condición de refugiado. La protección temporal en caso de afluencia masiva fue abordada en otra normativa. En noviembre de 2004, el Programa de La Haya exigió que se aprobasen antes de finales de 2010 los instrumentos y las medidas de la segunda fase, quedando así de relieve el deseo de la Unión de ir más allá de las normas mínimas e instaurar un procedimiento de asilo único que incluyera garantías comunes y un estatuto uniforme para las personas a las que se concediera protección. En el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (2008) este plazo fue ampliado hasta 2012.

El Tratado de Lisboa (2009) supuso una innovación al transformar las medidas a implementar con respecto al asilo, que pasaban del establecimiento de normas mínimas a la creación de un sistema común que incluía estatutos y procedimientos uniformes⁶. Si bien ya en 2008-2009 la Comisión había presentado las propuestas relativas a la siguiente fase, los avances en las negociaciones fueron lentos, por lo que la adopción de esta “segunda fase” del SECA se produjo a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, lo que cambió el foco de atención de unas normas mínimas a un procedimiento común de asilo sobre la base de un estatuto de protección uniforme. En línea similar, el Programa de Estocolmo, adoptado por el Consejo Europeo el 10 de diciembre de 2009 para el período 2010-2014, reafirmó el objetivo de establecer un espacio común de protección y solidaridad basado en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional. En él se destacaba la necesidad de promover una verdadera solidaridad con los Estados miembros sometidos a presiones específicas y el importante papel de la nueva Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO).

Atendiendo a la presión migratoria experimentada desde 2014, en mayo de 2015 la Comisión presentó la Agenda Europea de Migración⁷ en la que se proponían varias medidas para hacer frente a dicha presión y propuestas de reforma del SECA, que se presentaron en mayo y julio de 2016 y fueron debatidas entre el Parlamento

⁶ Dicho sistema común debía comprender los siguientes elementos: un estatuto uniforme de asilo, un estatuto uniforme de protección subsidiaria, un sistema común de protección temporal, procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria, criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud, normas relativas a las condiciones de acogida, asociación y cooperación con terceros países.

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones: una agenda europea de migración. Bruselas, 13.5.2015 COM (2015) 240 final.

y el Consejo durante la legislatura que finalizó en mayo de 2019⁸. Este conjunto de iniciativas legislativas tenía por objeto, entre otras cuestiones, mejorar el SECA, para lo que se propuso la aprobación de reglamentos –de aplicación directa– en vez de directivas (a excepción de los instrumentos para regular las condiciones de acogida, caso en el que seguiría tratándose de una directiva que habría que incorporar a las legislaciones nacionales).

Siguiendo la línea trazada, y con el fin de dar un nuevo impulso a la estancada reforma del SECA, el 2 de septiembre de 2020, la Comisión publicó el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.

2.2. Antecedentes inmediatos

En el contexto de una reforma más general de la normativa UE en materia migratoria y de protección internacional, el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo ha establecido un marco europeo global para la gestión del asilo y la migración en la Unión Europea incluyendo varias propuestas legislativas con objetivos claros tendentes a establecer estrategias comunes para un enfoque integral de la gestión en este ámbito. Los fines estaba bien delimitados: crear un sistema más eficiente y resistente a la presión migratoria, luchar contra los abusos y prestar apoyo a los Estados miembros más afectados⁹.

En particular, las iniciativas iban encaminadas a sustituir el sistema de Dublín¹⁰ por un procedimiento de gestión que asignase de forma más coherente las solicitudes de asilo entre los Estados miembros mediante un nuevo mecanismo de solidaridad, garantizando la tramitación oportuna de las solicitudes y la previsión de medidas coyunturales para hacer frente a las situaciones extraordinarias de crisis¹¹ y de fuerza mayor para atender circunstancias excepcionales de afluencia

⁸ No obstante, no se aprobó ningún acto legislativo debido al bloqueo de expedientes en el Consejo o a la suspensión de expedientes específicos debido a bloqueos de expedientes conexos.

⁹ En 2022, según Eurostat, 962.160 personas solicitaron asilo en la UE, lo que representa un aumento notable con respecto a las 630.630 del año anterior. Alemania fue el primer país receptor de personas solicitantes de asilo en la UE, le siguió Francia. Por tercer año consecutivo, España se situó en la tercera posición. Estos tres países atendieron al 53% del total de solicitudes en el conjunto de la UE. Véase en <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=en>

¹⁰ Recordemos que el sistema de Dublín que se aplica en la actualidad se estableció por primera vez en 1990 y se actualizó posteriormente en 2003 y 2013. Su objetivo es determinar un único Estado miembro de la UE como responsable de la tramitación de una solicitud de asilo. El procedimiento se basa en varios criterios, incluido el de primer país de entrada. En la práctica, esto significa que un pequeño número de Estados miembros han sido responsables de tramitar la mayoría de las solicitudes de asilo, suponiendo una importante carga para los Estados miembros de “primera línea”.

¹¹ Se prevé la aprobación de un nuevo estatuto de protección inmediata para las personas que huyen de conflictos armados en una crisis.

masiva de nacionales de terceros países o apátridas que lleguen de forma irregular a un país de la UE.

La propuesta de sustitución –o depuración– del Reglamento de Dublín pretendía determinar, con mayor eficacia, un único Estado miembro como responsable del examen de la solicitud de asilo, garantizando el reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros mediante un nuevo mecanismo de solidaridad que coadyuvase a erradicar los abusos y previniese el riesgo de movimientos secundarios de los solicitantes de asilo dentro de la UE.

Por otra parte, se pretendía reforzar el Reglamento Eurodac para mejorar la base de datos de impresiones dactilares de la UE de solicitantes de asilo; introducir un nuevo control obligatorio previo a la entrada, incluyendo pruebas sanitarias, de identificación y de seguridad, así como la toma de impresiones dactilares y el registro en la base de datos Eurodac; por último, crear el Reglamento regulador de la nueva Agencia de Asilo UE (importante paso en la modernización de las prácticas de asilo y acogida de la UE).

En línea similar, se propusieron la sustitución de dos directivas: la Directiva sobre procedimientos de asilo (Directiva 2013/32/UE) y la Directiva relativa a los requisitos de asilo (Directiva 2011/95/UE) por Reglamentos. La primera, por el Reglamento de armonización de los procedimientos, con el fin de establecer un procedimiento común en materia de protección internacional. La segunda, por el Reglamento regulador de las normas de protección y los derechos de los solicitantes de asilo, para unificar criterios en la identificación de las personas realmente necesitadas de protección internacional y de establecer derechos comunes para las mismas en todos los Estados miembros.

Por otra parte, y como fin también prioritario, la reforma de la Directiva sobre las condiciones de acogida (Directiva 2013/33/UE), pretendiendo, en primer lugar, velar por unas normas de acogida armonizadas, unificadas y dignas para los solicitantes de asilo y, como segundo objetivo principal, reducir los movimientos dentro del territorio UE mediante limitaciones geográficas, permitiendo que los Estados miembros restrinjan la presencia del solicitante a una zona geográfica determinada y condicionando, con excepciones, la provisión de documentos de viaje.

Finalmente, la Comisión propuso crear un Marco de Reasentamiento de la UE permanente, que sustituiría a los programas de reasentamiento *ad hoc*.

2.3. Estado de la cuestión

En la fecha de elaboración de este estudio, tres años después de que la Comisión Europea presentase el Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, las negociaciones avanzan muy lentamente, complicando las posibilidades de

concluir, a medio o corto plazo, la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo iniciada en 2015¹².

En 2021, sí hubo acuerdo en el Parlamento Europeo y el Consejo sobre las nuevas normas para la entrada y residencia de trabajadores altamente cualificados de fuera de la UE en virtud de la revisión de la Directiva sobre la Tarjeta Azul. El acuerdo sobre la Tarjeta Azul, que analizaremos más adelante, fue para la Comisión un objetivo clave del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Igualmente, el 9 de diciembre de 2021, el Consejo adoptó finalmente el Reglamento por el que se creó la Agencia de Asilo de la UE (AAUE), cuyo objeto es mejorar la aplicación de la política de asilo en el territorio de la Unión¹³ convirtiendo la anterior Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) en una agencia de pleno derecho que comenzó su funcionamiento el 19 de enero de 2022. Se convierte, así, en la segunda propuesta legislativa que se ha aplicado en el marco del Nuevo Pacto, tras la adopción de la directiva relativa a la Tarjeta Azul adoptada en octubre de 2021.

En 2022 el progreso fue escaso. No obstante, España y los países que son frontera sur de la Unión Europea aceptaron el enfoque gradual o avance por etapas propuesto por la Presidencia francesa del Consejo, con la condición de que se respetasen los principios del reparto equitativo de responsabilidad y solidaridad. Es necesario destacar que con la Presidencia checa (1 de julio al 31 de diciembre de 2022) se restableció el enfoque global defendido históricamente por el Parlamento Europeo, que aboga por una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo asegurando, de este modo, la necesaria revisión del Reglamento de Dublín; las instituciones europeas acordaron una hoja de ruta para la plena adopción del Pacto en 2024. No olvidemos que, en el anterior ciclo político europeo, la imposibilidad de un acuerdo de los colegisladores sobre el Reglamento de Dublín determinó el fracaso de la reforma del conjunto del SECA en 2019.

¹² Teniendo como punto de mira las elecciones de 2024, resulta poco probable que la tan ansiada reforma haya concluido para esas fechas. (Según Press office - General Secretariat of the Council-, las elecciones tendrán lugar del 6 al 9 de junio de 2024. “De conformidad con el Acta de 20 de septiembre de 1976 relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, y a resultados de los debates mantenidos sobre este asunto en los órganos preparatorios del Consejo, el Consejo toma nota de que las próximas elecciones al Parlamento Europeo se celebrarán durante el período resultante de la aplicación del artículo 11, apartado 2, párrafo primero, del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo (DO L 278 de 8.10.1976, p. 5), es decir, del 6 al 9 de junio de 2024”).

¹³ Los objetivos de esta Agencia se focalizan en optimizar el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo, mejorando la asistencia operativa y técnica que brinda a los Estados miembros y contribuyendo a una mayor convergencia en la evaluación de las solicitudes de protección internacional.

Los avances ulteriores en las negociaciones sobre el Reglamento de Control¹⁴ y Eurodac¹⁵, han incrementado considerablemente la responsabilidad y, por ende, la presión sobre los países fronterizos. En relación con este último, las cuestiones más controvertidas son el uso de datos biométricos y la protección de los datos personales, junto con el papel de las agencias de la UE (especialmente EUROPOL) en la adhesión a EURODAC.

En paralelo, algunos Estados han acordado una Declaración de Solidaridad Voluntaria¹⁶, pero, sin duda, es necesario que en el marco del Pacto se avance de una forma conjunta e integral en estas cuestiones; lamentablemente, existen posiciones divergentes entre los países del Este, más centrados en las cuestiones de cribado, y la postura de los del Sur, más interesados en los mecanismos de solidaridad. Recientemente, bajo la presidencia de Suecia, las negociaciones han ido manteniendo el enfoque de externalización de fronteras, insistiendo en la oportunidad de aumentar los retornos (incremento de devoluciones y acuerdos de readmisión, a pesar de que la refundición de la Directiva de Retorno¹⁷ está actualmente paralizada) forzando a los principales países emisores de migrantes a la UE para que cooperen en la readmisión de sus nacionales mediante restricciones en la política de visados y la condicionalidad en los acuerdos comerciales¹⁸.

¹⁴ Los principales puntos a debatir se han referido a la ficción de la entrada legal, el mecanismo de control, los motivos de detención, la relación entre el cribado y la Directiva sobre las condiciones de acogida y los recursos legales. Véase Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817. COM/2020/612 final.

¹⁵ Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración] y del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento], para la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818. COM/2020/614 final.

¹⁶ Declaración de Solidaridad Voluntaria, firmada por 18 Estados Miembro, el 22 de junio de 2022 https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/relocation-eu-solidarity-practice_en

¹⁷ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Los aspectos controvertidos que impiden avances en estas negociaciones continúan siendo, entre otros, el procedimiento fronterizo de retorno, el riesgo de fuga, la duración del internamiento y los recursos.

¹⁸ En esta línea, debemos referirnos al nuevo instrumento de vecindad (NDICI-Europa Global) que materializa la instrumentalización de la cooperación en asuntos migratorios, introduciendo “mecanismos de financiación flexible” que permiten cambiar la asignación de los fondos según el grado de ejecución de los acuerdos en materia de migración; o el Código de Visados - Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, y modificaciones posteriores, - cuyo artículo 25 bis condiciona la expedición de visados en función del “grado de

2.4. Puntos clave para acciones venideras

El contexto geopolítico actual de la UE, marcado por el desplazamiento de más de ocho millones de personas tras la invasión rusa de Ucrania –el mayor éxodo de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial– ha puesto a prueba los límites del sistema actual y, sin embargo, ha demostrado que con políticas adecuadas y consensuadas se puede garantizar la protección de forma ágil y eficaz. La activación sin precedentes¹⁹ de la Directiva de Protección Temporal²⁰ en marzo de 2022 ha permitido obtener protección de manera rápida a millones de personas en el conjunto de los Estados miembros²¹.

Sin embargo, esta respuesta positiva de la UE contrasta con evidentes medidas de defensa de fronteras, donde el único consenso posible radica en impedir que las personas en situación de vulnerabilidad lleguen a Europa. No cabe duda de que, en las últimas décadas, se han producido muchos más avances en la coordinación de la gestión de las fronteras y en los medios necesarios para evitar los desplazamiento al territorio UE que en la formulación de políticas positivas tendentes a una gestión óptima de la migraciones.

Ante este horizonte, es momento para la reflexión. El repaso a las políticas pendientes y a las propuestas normativas más recientes en fase de elaboración y/o

cooperación de un tercer país con los Estados miembros en materia de readmisión de migrantes en situación irregular²². Esta condicionalidad se está extendiendo incluso a los acuerdos comerciales, como el nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas (2024-2034) que pretende introducir esta cláusula como única obligación positiva, sin que exista todavía una sobre ratificación de los convenios de derechos humanos

¹⁹ Todo esto contrasta con la situación en el año 2015, en la que más del 75% de quienes llegaron a Europa huían de la persecución y los conflictos en Siria, Afganistán o Irak. En esos momentos cada país optó por actuar según intereses individuales, incluso con medidas unilaterales como el cierre de sus fronteras nacionales. Entonces el Consejo Europeo y el Consejo de la UE escenificaron a través de sus cumbres la desunión, la diferencia de políticas, la descoordinación y el desacuerdo, optando por la reubicación de solicitantes de asilo desde Grecia e Italia y el reasentamiento de personas refugiadas desde terceros países. Grecia se convirtió en un enorme campo de refugiados, con una consecuencia inmediata e inaudita en la historia reciente de Europa.

²⁰ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

²¹ Recordemos que la Comisión también presentó unas directrices operativas para ayudar a los guardias fronterizos nacionales a gestionar eficazmente las llegadas a las fronteras con Ucrania. El 3 de marzo de 2022, los ministros de la UE (Consejo de Justicia y Asuntos de Interior) acordaron por unanimidad el establecimiento de un mecanismo de protección temporal en respuesta a la afluencia de personas desplazadas procedentes de Ucrania. La Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, reconoció la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania como consecuencia de un conflicto armado en el sentido del artículo 5 de la Directiva de Protección Temporal, con el efecto de introducir la protección temporal, inactivada hasta esa fecha.

reformulación nos permitirá establecer las prioridades y concretos retos de futuro²² por los que España, como Estado miembro –y país en la presidencia del Consejo UE durante el segundo semestre de 2023– debe apostar en el ámbito del asilo y de la protección internacional.

Destaquemos ahora los puntos esenciales partiendo de las propuestas de reforma.

En primer lugar, hay que reseñar que la penúltima propuesta de Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración (RAMM)²³ mantiene, de forma sustancial, la jerarquía de criterios del Reglamento de Dublín III para la determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en la UE. De este modo, la responsabilidad por defecto sigue recayendo en el primer país de entrada, no proporcionando una solución real y efectiva a las deficiencias actuales del sistema, ni tampoco paliando o atenuando la situación de presión a la que se ven sometidos los Estados que son frontera exterior, como es el caso de España. Se hace pues, imprescindible, la necesidad de promover una reforma profunda de las normas de Dublín para garantizar un reparto verdaderamente equitativo de las responsabilidades compartidas entre los Estados Miembros, atendiendo al principio de solidaridad. Igualmente, es esencial la concienciación por parte de los países miembros de la puesta en marcha de mecanismos que prioricen las situaciones de enfermedad grave y/o discapacidad u otras situaciones de vulnerabilidad de las personas solicitantes de asilo y que garanticen un tratamiento individualizado, y con plenas garantías, de las solicitudes de asilo, así como la asistencia jurídica gratuita en todas las fases de los procedimientos administrativos y judiciales.

En segundo lugar, la propuesta modificada de Reglamento sobre un Procedimiento Común en materia de protección internacional²⁴ pretende introducir nuevos sistemas fronterizos de asilo y retorno²⁵, con el fin de vincularlos entre

²² Al respecto, véase el Informe CEAR “Hacia un Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo garantista y solidario. Recomendaciones de CEAR para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2023”. CEAR, abril 2023. Disponible en https://www.cear.es/propuestas-presidencia_espanola-ue-migracion-asilo/ También, Informe CEAR, 2022. “Las personas refugiadas en España y en Europa. La política de asilo en la Unión Europea” Disponible en: <https://www.cear.es/informe-cear-2022/>

²³ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE) XXX/XXX [Fondo de Asilo y Migración]. Disponible en: EUR-Lex - 52020PC0610 - EN - EUR-Lex (europa.eu).

²⁴ Propuesta modificada de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. COM (2020) 611 final Disponible en: EUR-Lex - 52020PC0611 - EN - EUR-Lex (europa.eu).

²⁵ En relación a nuestro marco normativo interno, recordemos la entrada en vigor, el 31 de marzo de 2022, del Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento

sí y con el Reglamento de Control (screening) y la futura Directiva de Retorno refundida. Destaquemos tres aspectos: por una parte, y aunque los Estados miembros no han logrado aún ponerse de acuerdo sobre su carácter obligatorio, el procedimiento de asilo en frontera pasa a ser de aplicación obligatoria en determinados supuestos, ampliándose su duración máxima. En segundo lugar, el registro de las solicitudes de asilo sólo se realizará una vez finalizado el *screening*, retrasando, por tanto, el acceso al procedimiento de protección internacional, y bajo presunción de una “ficción jurídica de no entrada” difícilmente compatible ésta con el Derecho Internacional, si consideramos que las personas nacionales de terceros países que se encuentran en las fronteras europeas ya están en el territorio de la UE y, por tanto, desde el momento en el que manifiestan su voluntad de solicitar protección internacional han de garantizarse inmediatamente sus derechos a través del registro de su solicitud. En tercer lugar, por otro lado, el nuevo procedimiento fronterizo de retorno se prevé de aplicación inmediata para las solicitudes de protección internacional que sean rechazadas en el procedimiento fronterizo de asilo. Atendiendo a ello, consideramos que la emisión automática de una decisión de retorno, junto con la decisión de denegación de protección internacional en el procedimiento de asilo en frontera, supone una merma de garantías procesales y pone en peligro una valoración individualizada establecida en los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Del análisis de su contenido, esta propuesta parece estar basada en la presunción de que la mayoría de las personas que llegan a la Unión Europea no tienen necesidades de protección y que el estudio de las solicitudes puede hacerse en el plazo más breve posible, prejuzgando situaciones que deben ser analizadas individualmente y en los plazos adecuados que los procedimientos acelerados no permiten. Las políticas UE diseñadas a corto y medio plazo deberían oponerse a la obligatoriedad de los procedimientos fronterizos acelerados y rechazar la ficción jurídica de no entrada; sin duda, retrasan el acceso al procedimiento de protección internacional y a las garantías procedimentales básicas, además ponen en riesgo el respeto del principio de no devolución.

por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional, y se incorpora, parcialmente, al derecho español la Directiva 2013/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013. El real decreto se estructura en un artículo que aprueba el reglamento, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales. Por su parte, el reglamento que aprueba este real decreto se compone de cincuenta y tres artículos, divididos en cinco títulos. Su objeto es desarrollar lo dispuesto en el capítulo III del título II de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, configurando el sistema de acogida en materia de protección internacional acorde a las líneas marcadas desde la Unión Europea.

Más recientemente, el 8 de junio de 2023, el Consejo adoptó dos nuevas propuestas sobre estos Reglamentos²⁶ que constituirán la base de las negociaciones a partir de ahora. La intención manifestada es que los textos definitivos, una vez debatidos e incluidas, en su caso, nuevas modificaciones y/o matizaciones, se aprueben antes de las próximas elecciones europeas.

La nueva propuestas continúan en la línea de racionalización del procedimiento de asilo, simplificando la duración del mismo y estableciendo normas sobre los derechos de las personas solicitantes (derecho a intérprete, a la asistencia jurídica y representación). También se pretende prevenir los abusos estableciendo obligaciones claras para que los solicitantes cooperen con las autoridades durante todo el procedimiento. En particular, la propuesta de Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración, de 6 de junio de 2023, insiste en el mecanismo de solidaridad, combinando solidaridad obligatoria y flexibilidad para que los Estados miembros decidan las contribuciones individuales sobre aspectos como la reubicación, las aportaciones financieras o las acciones solidarias alternativas como el despliegue de personal, o medidas centradas en el desarrollo de capacidades. Como puntos clave, los Estados miembros tienen plena discrecionalidad en cuanto al tipo de solidaridad con la que contribuyen. Además, ningún Estado miembro estará obligado en ningún caso a efectuar reubicaciones. Igualmente, se contemplan medidas destinadas a prevenir abusos por parte del solicitante de asilo y evitar movimientos secundarios²⁷. Por último, aunque esta nueva versión del Reglamento preserva las principales normas sobre determinación de la responsabilidad, las medidas acordadas modifican los plazos de duración²⁸.

En tercer lugar, la propuesta del Reglamento sobre Crisis y Fuerza Mayor²⁹ prevé disposiciones para adaptar las normas del mecanismo de solidaridad del RAMM, el Reglamento de Procedimientos y la Directiva de Retorno, con el fin

²⁶ Véase comunicado de prensa: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/>

²⁷ El Reglamento establece, por ejemplo, la obligación de que los solicitantes de asilo presenten la solicitud en el Estado miembro de primera llegada o estancia legal. Desincentiva los movimientos secundarios al limitar las posibilidades de cese o transferencia de responsabilidad entre Estados miembros y, por tanto, reduce las posibilidades de que el solicitante elija el Estado miembro en el que presenta su solicitud.

²⁸ El Estado miembro de primera llegada será responsable de la solicitud de asilo durante un período de dos años; cuando un país desee trasladar a un migrante al Estado miembro que sea realmente responsable del migrante y este se fugue (por ejemplo cuando se oculte para eludir un traslado), al cabo de tres años la responsabilidad pasará al Estado miembro que ejecuta el traslado; si un Estado miembro rechaza a un solicitante en un procedimiento fronterizo, su responsabilidad sobre esa persona finalizará al cabo de 15 meses (en caso de renovación de la solicitud).

²⁹ Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo. COM (2020) 613 final. Disponible en: EUR-Lex - 52020PC0613 - EN - EUR-Lex (europa.eu).

de responder a situaciones excepcionales de afluencia masiva de llegadas (o el riesgo de que se produzcan) que puedan poner en peligro o dificultar gravemente la continuidad de los sistemas de acogida, asilo y retorno de los Estados miembros. En particular, cuando confluyan determinadas circunstancias, posibilita que un Estado miembro declarado en situación de crisis o fuerza mayor se aparte del acervo regular de asilo, lo que puede dar lugar a procedimientos fronterizos ampliados y a la suspensión del tratamiento de solicitudes³⁰. No obstante, la respuesta ante situaciones de crisis debe ser el acceso al procedimiento de protección internacional con todas las garantías y la solidaridad obligatoria y compartida.

Debemos señalar que, en último término, el objetivo del Reglamento de Crisis es la derogación de la Directiva de Protección Temporal 2001/55/CE³¹ y su sustitución por el estatuto de “protección inmediata”. La definición de dicho estatuto se limita a personas que se vean obligadas a desplazarse por violencia generalizada por conflictos armados, dejando fuera otros factores igualmente relevantes (motivos medioambientales, persecución por razón de género...); además, el plazo de concesión de la protección inmediata es menor que el de la protección temporal y no se incluye el reconocimiento colectivo.

Forma ya parte de la historia reciente la respuesta de la Unión Europea al desplazamiento forzado tras la invasión de Ucrania; su posición y actuaciones demostraron que la resolución eficaz de las crisis exige garantizar los derechos y el acceso a la protección y que es posible hacerlo de forma ágil y eficaz. Esta respuesta debe servir como precedente y tomarse como referencia para responder ante futuras crisis. La Directiva de protección temporal se erige en el instrumento idóneo para apoyar tanto a los Estados miembros más afectados por las crisis como para proteger a las personas desplazadas como consecuencia de éstas. En consecuencia, creemos oportuno apoyar la vigencia Directiva de Protección Temporal frente al riesgo de su derogación y sustitución por la “protección inmediata”, menos garantista, así como promover su aplicación para responder a situaciones futuras de crisis.

En cuarto lugar, debemos centrar nuestra atención en dos propuestas que, consideramos, son los pilares del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo para la gestión de las fronteras exteriores de la UE: la que afecta al Reglamento de Control y la propuesta modificada del Reglamento Eurodac.

³⁰ La Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo (*LIBE*) adoptó su posición sobre esta propuesta el 28 de marzo de 2023. El texto aporta una definición de qué se entiende por “crisis” (incluyendo como tal la situación recurrente de llegadas por desembarco tras operaciones de salvamento y rescate en el mar), elimina el concepto de fuerza mayor y limita el margen de discrecionalidad de los Estados para aplicar excepciones a sus obligaciones en virtud del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

³¹ La Comisión LIBE del Parlamento Europeo ha defendido y protegido la Directiva de Protección Temporal, complementando dicho instrumento con el reconocimiento *prima facie* de protección internacional.

En cuanto a esta última, lo que más debe preocuparnos es la ampliación del alcance de la base de datos Eurodac para controlar los flujos migratorios, incluyendo el uso de nuevos datos biométricos como el reconocimiento facial y su aplicación a menores. Las políticas que se implementen en este ámbito deberían evitar la elaboración de perfiles raciales, controles intrusivos o el abuso de discrecionalidad en el tratamiento de los citados datos biométricos. En la misma línea, la recogida de los mismos no debe realizarse de manera coercitiva, siendo recomendable la inclusión de una perspectiva de infancia, de protección y de derechos humanos.

Respecto a la propuesta del Reglamento de Control, introduce la novedad de un control previo a la entrada (screening) de las personas extracomunitarias que se encuentren en las fronteras exteriores sin cumplir las condiciones de entrada, o que provengan del desembarco tras una operación de búsqueda y rescate en el mar, incluyendo a los solicitantes de asilo. Este proceso puede demorar el acceso al procedimiento de protección internacional y a todas sus garantías, lo que genera un riesgo de vulneración del principio de no devolución. En paralelo, lo más preocupante sea, quizás, la introducción de la ficción jurídica de “no entrada”³², que debería eliminarse por posible vulneración del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo (TEDH) sobre lo que se considera ejercicio de jurisdicción de un Estado Parte. Es obvio que, si la persona está bajo control efectivo de las autoridades del Estado Miembro, debería aplicarse toda la normativa vigente de protección de los derechos humanos.

A la vista de lo analizado, podemos concluir afirmando que el Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo hace una apuesta insuficiente por aumentar las vías legales y seguras para acceder a la protección internacional en la Unión Europea³³. No obstante, recordemos que en diciembre de 2022 el Parlamento Europeo y el Consejo desbloquearon las negociaciones y validaron el acuerdo provisional de 2018 sobre el Reglamento para un Marco de Reasentamiento de la UE³⁴. Si bien se trataría de la única normativa de la UE que abre una vía legal y segura para personas refugiadas que necesitan protección en Europa, no podemos obviar que la participación de los Estados Miembros será voluntaria y no habrá cuota obligatoria.

³² En base a ella, una persona no ha llegado a la UE hasta que el Estado Miembro en cuestión no autorice su entrada, con todas las consecuencias jurídicas que ello conlleva.

³³ Y ello a pesar de la Recomendación (UE) 2020/1364 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre las vías legales para obtener protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias, que lo acompañaba. En ella se plantea el reasentamiento como una herramienta fundamental para abordar las necesidades de protección internacional y demostrar la solidaridad de la Unión con terceros países. Disponible en EUR-Lex - 52020PC0614 - EN - EUR-Lex (europa.eu).

³⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo. COM/2016/0468 final.

Una política congruente con el mensaje que la UE quiere transmitir tendría que ir encaminada a impulsar un mecanismo de reasentamiento con cuotas obligatorias para todos los Estados Miembros. Asimismo, habría que asumir un mayor compromiso para la adopción de vías de acceso óptimas, promoviendo la posibilidad de solicitar asilo en embajadas y consulados en exterior, mediante la expedición de visados humanitarios, flexibilizando los requisitos para la reagrupación familiar, así como facilitando el acceso a programas de movilidad laboral o formativa en el territorio de la Unión.

En relación directa, el Nuevo Pacto profundiza en el modelo de externalización de fronteras como eje principal de la política migratoria europea, dejando buena parte de la gestión de los flujos migratorios en manos de terceros países, especialmente en el contexto de las rutas migratorias del continente africano y el Mediterráneo. En este marco, se firman acuerdos con los países de origen y tránsito para que colaboren en la contención de flujos migratorios y en la readmisión de las personas expulsadas que, en muchas ocasiones, como ya expusimos en el apartado anterior, condicionan la ayuda oficial destinada al desarrollo de estas zonas a la cooperación en el control de fronteras, creando mecanismo de gran presión con consecuencias evidentes para los propios Estados y para miles de personas migrantes y refugiadas que quedan atrapadas en países donde no se respetan los derechos humanos ni, por ende, pueden aspirar a obtener una protección efectiva.

Huelga decir que estas políticas no coadyuvan al diseño y puesta en práctica de una política europea de gestión de flujos migratorios que dice tener puesto el foco en la Agenda 2030. Sin duda alguna, los instrumentos del Pacto deben sentar las bases de una política migratoria y de asilo verdaderamente común, garantista y capaz de articular una respuesta estructural a los retos actuales y futuros de la Unión Europea.

3. LA INMIGRACIÓN ECONÓMICA EN LA UE DEL SIGLO XXI: TRAZOS DE LAS POLÍTICAS VIGENTES

Para el estudio de este apartado, debemos partir de una premisa: la política migratoria es una competencia compartida entre la Unión Europea y sus Estados miembros. Son estos últimos los que deciden quiénes y de qué manera van a formar parte de ellos y, en consecuencia, el número de nacionales extracomunitarios que pueden acceder a su territorio para trabajar o buscar trabajo. Este carácter esencial de la soberanía nacional sobre la población se convierte en un motivo sustancial de la resistencia de los Estados a ceder competencias en este ámbito para europeizar las políticas de gestión de flujos migratorios, en particular las dirigidas a la inmigración económica, y se ha traducido en un continuo entorpecimiento de las propuestas de la comisión. Los Estados europeos han elaborado en las dos últimas décadas políticas radicalmente diferentes para administrar la entrada legal de ciudadanos de terceros

países para trabajar en sus respectivos territorios, algunas bastante restrictivas, otras de carácter marcadamente liberal; desde políticas de cuotas, a medidas de regularización *a posteriori*. Sin duda, la posibilidad de una política europea de gestión óptima de flujos migratorios ha estado frenada hasta el momento por la gran diversidad de intereses de los Estados Miembros³⁵. La gama de tendencias y preferencias políticas que se deduce de estos diferentes entornos y circunstancias socioeconómicas ha hecho muy difícil hasta el momento la homogeneización de políticas migratorias. No obstante, con vistas a encontrar respuestas adaptadas a las múltiples necesidades y abordar las deficiencias jurídicas y operativas, la Comisión ha llevado a cabo consultas dirigidas a la ciudadanía³⁶ a los Estados miembros, al Parlamento Europeo, a los interlocutores sociales europeos y a la sociedad civil³⁷, en general.

En los últimos veinte años la UE ha ido desarrollando un marco jurídico que ha tratado de armonizar las condiciones de entrada y residencia de los Estados miembros para determinadas categorías de nacionales de terceros países con fines laborales, como los trabajadores altamente cualificados³⁸, los trabajadores temporeros³⁹ y las personas desplazadas en un marco intraempresarial⁴⁰. El marco jurídico de la UE también regula las condiciones de admisión y los derechos

³⁵ Desde países que son emisores netos de migrantes (varios de los de la Europa del Este) a países que reciben altos volúmenes de migrantes laborales de baja o media cualificación (los del Sur), pasando por el caso del Reino Unido, en el que los inmigrantes cualificados superan en número a los descualificados. También podemos hablar de países con puertas cerradas a la inmigración, salvo la que se produce por la reagrupación familiar (Dinamarca, por ejemplo), o los que reciben más asilados que inmigrantes económicos (Suecia).

³⁶ Comisión Europea, Dirección General de Migración y Asuntos de Interior, Analysis of the responses to the public consultation on the future of legal migration – Synthesis report [«Análisis de las respuestas a la consulta pública sobre el futuro de la migración legal: Informe de síntesis», documento en inglés], Oficina de Publicaciones 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/92995>.

³⁷ Reuniones organizadas durante la elaboración de las evaluaciones de impacto de las Directiva sobre residencia de larga duración y la Directiva sobre el permiso único [SWD (2022) 651 y SWD (2022) 656] y reunión de 17 de marzo de 2022.

³⁸ Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2021, publicada en DOUEL núm. 382 de 28 de octubre de 2021, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, por la que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009.

³⁹ Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y de Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros (DO L 94 de 28.3.2014, p. 375).

⁴⁰ Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales (DO L 157 de 27.5.2014, p. 1).

de los estudiantes e investigadores⁴¹, el derecho a la reagrupación familiar⁴² y las condiciones y procedimientos para que los nacionales de terceros países obtengan un derecho de residencia permanente o de larga duración⁴³. Asimismo, la legislación establece un procedimiento único –y un permiso único que combina la autorización para trabajar y residir– para los trabajadores de terceros países admitidos en virtud de los regímenes nacionales de los Estados miembros⁴⁴. En la actualidad, la legislación no cubre otras categorías de migrantes laborales, ni a los trabajadores por cuenta propia.

En marzo de 2019, la Comisión finalizó una evaluación global del mencionado marco jurídico⁴⁵ que dio lugar a conclusiones dispares y subrayó la necesidad de aumentar el impacto del marco de migración legal de la UE en los retos demográficos, económicos y migratorios. El control de adecuación concluyó que existían varias deficiencias inherentes en el sistema de migración legal, como la fragmentación, la cobertura limitada de las normas de la UE, la incoherencia entre diversas directivas, la complejidad de los procedimientos y la aplicación incorrecta del marco vigente. En 2021, el Parlamento Europeo adoptó dos Resoluciones⁴⁶ en las que instaba a la Comisión a que mejorara y desarrollara el marco jurídico y político de la UE en materia de migraciones legales y laborales. Sobre la base del artículo 225 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión que presentara un paquete de propuestas para facilitar

⁴¹ Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación “au pair” (DO L 132 de 21.5.2016, p. 21).

⁴² Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO L 251 de 3.10.2003, p. 12).

⁴³ Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO L 16 de 23.1.2004, p. 44).

⁴⁴ Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro (DO L 343 de 23.12.2011, p. 1).

⁴⁵ El objetivo fue determinar si la normativa vigente sobre migración legal proporcionaba una gestión eficaz de la migración a la UE y un trato justo de los migrantes; se pretendía indagar sobre la pertinencia de las normas atendiendo a los flujos migratorios reales y detectar si, realmente, aportaban un valor añadido en comparación con las normas nacionales. También se evaluó la aplicación de la normativa más antigua y el coste de la misma. Por último, la evaluación trató de determinar si las siete directivas diferentes referidas “ut supra” funcionan bien juntas y cómo interactuaban con otras políticas y leyes de la UE.

⁴⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de mayo de 2021, sobre nuevas vías para la migración laboral legal [2020/2010(INI)]; Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2021, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre política y legislación en materia de migración legal [2020/2255(INL)].

y fomentar la entrada y la movilidad en la Unión de migrantes legales nacionales de terceros países. Los objetivos estaban claros: reducir la burocracia, mejorar la armonización, promover los derechos fundamentales y la igualdad de trato y evitar la explotación laboral.

Para conseguir los fines propuestos, estas políticas más flexibles, en particular las dirigidas a la inmigración económica, deben reforzarse para todas las categorías de migrantes, adoptando, en paralelo, medidas para luchar contra la explotación laboral⁴⁷ y la discriminación⁴⁸. En esta línea se han diseñado e implementado otras políticas, como programas de movilidad laboral con terceros países, que tratan de satisfacer las necesidades de los empleadores⁴⁹ reforzando al mismo tiempo el desarrollo del capital humano en los países socios⁵⁰. En sentido similar, se ha abierto la movilidad de estudiantes y personal de Erasmus + en el ámbito de la educación y formación profesional a países no pertenecientes a la UE⁵¹.

La oportunidad política y económica de la migración laboral aparece claramente descrita en la Comunicación de la Comisión de 27 de abril de 2022 (Atraer capacidades y talento a la UE), que hace, además, una radiografía del contexto sociodemográfico de los países miembros destacando factores claves como el envejecimiento y la reducción de la población activa –y el consecuente aumento de presión en los sistemas de pensiones y de protección social– y cómo estas tendencias influyen negativamente en los mercados de trabajo, debilitando la competitividad y el crecimiento económico. La proporción de la población en edad laboral disminuye al tiempo que la proporción de personas mayores aumenta,

⁴⁷ Por lo que se refiere a la lucha contra la explotación laboral de los migrantes irregulares, en septiembre de 2021 la Comisión adoptó una Comunicación [COM (2021) 592 final] relativa a la Directiva 2009/52/CE sobre sanciones a los empleadores, en la que se señalaban varias medidas necesarias para reforzar la aplicación y la eficacia de la Directiva.

⁴⁸ En este sentido, y como política reciente, se ha elaborado un conjunto de herramientas para el uso de los fondos de la Unión Europea para la integración de las personas de origen migrante en el período de programación 2021-2027. También es pertinente el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_en.

⁴⁹ Véase, al respecto, Eurofound. Hacer frente a la escasez de mano de obra en los Estados miembros de la UE, julio de 2021, <https://www.eurofound.europa.eu/es/publications/report/2021/tackling-labour-shortages-in-eu-member-states>

⁵⁰ Es muy probable que, por ejemplo, sectores como la construcción, la energía, la industria manufacturera y el transporte se vean afectados por la transición a una economía climáticamente neutra y necesiten mano de obra adicional y nuevas capacidades.

⁵¹ Ocho Estados miembros han participado o participan actualmente en seis proyectos de este tipo con Egipto, Moldavia, Marruecos, Nigeria, Senegal y Túnez. Entre los temas clave figuran la movilidad circular para los expertos en TIC, las oportunidades para emprendedores, estudiantes y períodos de prácticas.

situación especialmente apreciable en algunos Estados miembros⁵². No cabe duda de que para hacer frente a estas necesidades cada vez mayores del mercado laboral, vinculadas a las tendencias demográficas y a la escasez de mano de obra, no basta con movilizar la mano de obra nacional o facilitar la movilidad dentro de la UE⁵³.

En esta línea, tanto la Agenda de Capacidades Europea como el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo reconocen la necesidad de aplicar un enfoque más estratégico, orientado a atraer y mantener mejor el talento para fomentar el potencial de crecimiento e innovación y canalizar la migración legal hacia las regiones y ocupaciones que sufren escasez de capacidades. Sin embargo, actualmente existen dos grandes obstáculos para lograr este fin: por una parte, los largos y complicados procedimientos de inmigración y las diferencias entre los requisitos que, en el ejercicio de su soberanía, establece cada Estado miembro; por otra, la dificultad para conectar talentos de terceros países con empleadores potenciales en los Estados miembros.

Atendiendo a ello, las líneas o estrategias de actuación aparecen claras, concretándose en dos frentes: el primero, la revisión del marco normativo para lograr la simplificación de los procedimientos; la segunda, la implementación de políticas tendentes a mejorar la adecuación de las necesidades/capacidades de la UE y las de los terceros países. Por otra parte, en línea similar, un análisis prospectivo exigiría encauzar las políticas venideras hacia nuevos derroteros, concentrando los esfuerzos en los cuidados, la juventud y la innovación. Veamos algunas cuestiones al respecto.

3.1. La política legislativa: modificaciones recientes propuestas

Con el fin principal de reducir los costes y la carga administrativa para los empleadores, prevenir la explotación laboral y apoyar una mayor integración y movilidad dentro de la UE de los nacionales de terceros países que ya residen y trabajan en la UE, la Comisión ha propuesto una refundición global de dos Directivas emblemáticas: la Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración

⁵² Según datos de Eurostat, tomando como punto de partida el año 2019, y hasta 2070, el tamaño de la población en edad laboral irá disminuyendo, pasando de alrededor del 65% en 2019 a entre el 56% y el 54% de la población total de la UE en la Europa de los Veintisiete. Véase: Eurostat, Estructura demográfica y envejecimiento; Comisión Europea, Atlas de Demografía, Impacto de la migración en la población en edad laboral. Disponible en: <https://migration-demography-tools.jrc.ec.europa.eu/atlas-demography/stories/AoD/2/migration/S4>.

⁵³ Según relata la Comunicación, los empleadores de la UE se enfrentan a escasez de trabajadores en hasta veintiocho profesiones que empleaban al 14% de la mano de obra de la UE en 2020. Entre estas profesiones están los fontaneros e instaladores de tuberías, profesionales de enfermería, analistas de sistemas, soldadores y oxicultores, conductores de camiones pesados, ingenieros civiles y desarrolladores de software.

(está infrautilizada por los Estados miembros y no prevé un derecho efectivo a la movilidad dentro de la UE) y la Directiva 2011/98/UE, de 13 de diciembre de 2011, sobre el permiso único, que no ha logrado plenamente su objetivo de simplificar los procedimientos de admisión para todos los trabajadores de terceros países. La Comisión propone una refundición global de las dos Directivas⁵⁴ para simplificar y aclarar el ámbito de aplicación de la legislación. Las metas a medio plazo son la racionalización del procedimiento para la obtención del permiso único y la mejora del estatuto de residente de larga duración UE con el reconocimiento de un estatus de derechos similares al del ciudadano de la Unión Europea.

Sin lugar a duda, permitir que los nacionales de terceros países que ya son residentes de larga duración en un Estado miembro cambien de empleo y se trasladen a otro Estado miembro para trabajar, sin trabas burocráticas, puede contribuir a incrementar la eficacia del mercado laboral en toda la UE, abordando, por una parte, la escasez de capacidades y compensando, por otra, los desequilibrios regionales. También puede mejorar el atractivo general de la UE para el talento extranjero. Con la propuesta se pretende facilitar la obtención del estatuto de residente de larga duración en la UE, permitiendo a los nacionales de terceros países acumular períodos de residencia en diferentes Estados miembros para cumplir el requisito relativo a la duración de la residencia, y precisando que todos los períodos de residencia legal deben contabilizarse en su totalidad, incluidos los períodos de residencia como estudiantes, beneficiarios de protección temporal o períodos de residencia basados inicialmente en motivos temporales. Asimismo, se pretende reforzar los derechos de los residentes de larga duración y de los miembros de su familia, en particular el derecho a desplazarse y trabajar en otros Estados miembros.

En relación con el permiso único, las modificaciones propuestas van encaminadas a que el citado permiso no esté vinculado a un único empleador. Esto supone que, durante el período de validez de éste, los trabajadores tendrán derecho a cambiar de contratante sin dejar de residir legalmente en el Estado miembro

⁵⁴ Al respecto, COM (2022) 650 (Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (refundición) y, más reciente, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un procedimiento único de solicitud de un permiso único de residencia y trabajo de nacionales de terceros países en el territorio de un Estado miembro y sobre un conjunto común de derechos para trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro (refundición), de 17 de mayo de 2023; véase: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/06/08/legal-migration-council-settles-on-negotiating-position-for-review-of-single-permit-directive/> En relación a la Directiva de Permiso único, hubo una propuesta de actualización anterior (COM (2022) 655, de fecha 27 de abril de 2022. Estas propuestas en curso forman parte del paquete de medidas “Habilidades y talento” propuesto como seguimiento de la Comunicación de la Comisión sobre un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo y son coherentes con el plan de acción 2021-2027 sobre integración e inclusión que proporciona un marco político común para ayudar a los Estados miembros a que desarrollen y fortalezcan sus políticas nacionales de integración para los nacionales de terceros países y las personas con origen migrante, incluidos los residentes de larga duración de la UE.

por ello. Estas medidas podrían contribuir a adecuar la mano de obra con las necesidades reales de los mercados de trabajo nacionales y reducir la vulnerabilidad a la explotación laboral. Además, se incluye nuevas obligaciones en virtud de las cuales los Estados miembros han de prever inspecciones, mecanismos de control y sanciones contra los empleadores que infrinjan las disposiciones nacionales adoptadas de conformidad con la Directiva. En la actualidad, la duración total de los procedimientos de solicitud (el tiempo necesario para solicitar un visado en ocasiones extiende considerablemente el procedimiento global, en algunos casos en hasta tres meses) disuade a los empleadores de la contratación internacional.

Continuando en este línea, sería conveniente prever la necesidad de futuras modificaciones en Directivas sectoriales sobre trabajadores temporeros (la Comisión evaluará si las normas en vigor ofrecen a los trabajadores temporeros una protección suficiente contra la explotación laboral) y sobre las personas desplazadas en un marco intraempresarial.

Para finalizar este repaso a las propuestas de modificación de la regulación vigente, recordemos que un primer paso importante para mejorar el atractivo de la UE fue la revisión de la Directiva sobre la tarjeta azul de la UE⁵⁵, que ha pretendido permitir a los migrantes altamente cualificados disfrutar de mayores derechos y, en particular, del derecho a desplazarse y trabajar en otros países de la UE, así como de procedimientos más rápidos y simplificados.

La nueva regulación simplifica y unifica creando un solo régimen con dos modalidades –europea y nacional– complementarias, y no alternativas como hasta ahora⁵⁶. Elimina, además, requisitos de tamaño y volumen de facturación de las empresas en el esquema nacional, favoreciendo a las PYMEs; flexibiliza los umbrales salariales para la concesión de la autorización a estos profesionales; se instituye un régimen de agrupamiento familiar por el que los titulares pueden venir acompañados de sus familiares y éstos pueden trabajar desde el momento que tienen la autorización de residencia sin limitación ni geográfica ni sectorial y se facilita la incorporación de profesionales de sectores tecnológicos al requerirles tres años de experiencia y no los cinco que se exigen con carácter general. En particular, recapitulando, se establecen criterios de admisión más inclusivos, se facilitan la movilidad y la reagrupación familiar dentro de la UE, se simplifican los

⁵⁵ Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2021, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por la que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo. Su artículo 31 deja establecido como fecha límite para la transposición a los ordenamientos internos el 18 de noviembre de 2023.

⁵⁶ En este sentido, también reduce las cargas administrativas con medidas como ampliar la duración de las autorizaciones desde los dos años actuales a tres años prorrogables hasta cinco. Además, se instituye un sistema de ventanilla única por el que todas las solicitudes se examinarán por la Unidad de Grandes Empresas, y el silencio administrativo se considerará positivo.

procedimientos para los empleadores reconocidos, se concede un nivel muy elevado de acceso al mercado laboral y se amplía el ámbito de aplicación para incluir a los familiares extracomunitarios de ciudadanos de la UE y a los beneficiarios de protección internacional.

No obstante, hay que apuntar que los Estados miembros podrán mantener los regímenes nacionales destinados a los trabajadores altamente cualificados en paralelo con el sistema de tarjeta azul, si bien las nuevas normas deberán introducir algunas disposiciones destinadas a garantizar unas condiciones de competencia equitativas, de modo que los titulares de la tarjeta azul de la UE y sus familias no se encuentren en desventaja con respecto a los titulares de permisos nacionales.

La reciente incorporación de la Directiva a nuestro ordenamiento jurídico exige una llamada de atención. Veamos, someramente, algunas cuestiones de interés.

3.1.1. La incorporación al ordenamiento nacional de la Directiva 2021/1883: la Ley 11/2023, de 8 de mayo. Breve reseña

El Preámbulo de la Ley 11/2023, de 8 de mayo⁵⁷ expone de manera clara que la incorporación y correcta aplicación del Derecho de la Unión Europea debe ser uno de los objetivos prioritarios para la próxima Presidencia del Consejo de la Unión⁵⁸; atendiendo a su tenor literal –*sólo presentándonos como un Estado miembro diligente tendremos plena capacidad de influencia en los asuntos europeos*– se vislumbra claramente la razón de ser y la intención de la Ley⁵⁹, que viene a transponer seis directivas UE.

La directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2021, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales

⁵⁷ Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos (BOE núm. 110 de 09 de mayo de 2023).

⁵⁸ Desde el 1 de julio de 2023 y hasta el 31 de diciembre del mismo año, corresponde a España la presidencia rotatoria de la Unión Europea.

⁵⁹ Recordemos que el Consejo Europeo, ha establecido como objetivo primordial que cada Estado miembro debe transponer a su derecho interno, al menos, el 99% de las directivas de mercado interior (Déficit 1) y como objetivo adicional, el 100% de las directivas de mercado interior que tuvieran un retraso en su transposición superior a dos años con respecto a la fecha de su vencimiento (Déficit 0). Desde el verano de 2019 España no consigue cumplir con el objetivo del Déficit 1, presentando unos niveles de déficits que vienen oscilando desde el 1,1% (invierno de 2019) al 2,2% (invierno de 2021), y en lo que se refiere al Déficit 0, España lleva sin cumplir dicho objetivo desde el verano de 2017. El 15 de julio de 2022 se publicó el Informe Anual sobre Aplicación del Derecho de la UE correspondiente al año 2021, en el que España figuraba, a 31 de diciembre de 2021, como el Estado miembro con mayor número de procedimientos de infracción abiertos por la Comisión,

de terceros países con fines de empleo de alta cualificación se transpone, de forma parcial⁶⁰, en el Título II de la citada Ley, con la perspectiva de garantizar que los diferentes sectores económicos sean capaces de incorporar a las personas necesarias, con las cualificaciones y competencias requeridas, con mayor agilidad. Asimismo, y en relación directa, la incorporación al orden interno se hace con el fin de que nuestro país pueda abordar con éxito los objetivos previstos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; éstos, sin duda, pueden verse afectados por las tensiones existentes para cubrir la demanda de determinados perfiles, así como a la disponibilidad de las competencias que la economía española requiere en el corto y medio plazo.

La transposición se lleva a cabo mediante la modificación de la Ley 14/2013⁶¹, y no del Reglamento de Extranjería, como sí se había hecho con la Directiva 2009/50/CE; implica la derogación de un amplio número de preceptos del Reglamento 557/2011, de 20 de abril, además del art. 38 ter de la Ley Orgánica 4/2000, sobre la residencia y trabajo de profesionales altamente cualificados⁶². Sin

con 105. Debemos hacer hincapié que el cumplimiento de los objetivos de transposición en plazo resulta aún hoy más prioritario habida cuenta del nuevo escenario diseñado por el Tratado de Lisboa para este tipo de incumplimientos, para los que la Comisión puede pedir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la imposición de importantes sanciones económicas de manera acelerada en base al artículo 260.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El impacto económico por la inadaptación de nuestro orden interno a la normativa comunitaria puede suponer un lastre para la competitividad de nuestras empresas y un perjuicio para ciudadanos y operadores jurídicos, además de un deterioro de la imagen de país ante nuestros socios e instituciones de la Unión Europea, como advierte la Exposición de Motivos de la Ley.

⁶⁰ Se excepcionan de la transposición que se lleva a cabo en esta norma los artículos 3.2.d), 17.7, 18 y 19 de la directiva, relativos a la introducción de excepciones a la aplicación del estatuto de residente de larga duración y a la expedición de autorizaciones de residencia autónomas a los miembros de la familia de los titulares de la Tarjeta azul-UE, que se prevén transponer en un futuro real decreto de modificación del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.

⁶¹ Se modifican los artículos 22, 61, 62, 71, 73, 74 y 76 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, añadiendo un nuevo artículo 71 bis y una nueva disposición adicional vigésima a la misma. Asimismo, y por cuestiones de sistemática normativa, se incluye la modificación de la letra a) del artículo 22.1 de la mencionada Ley 14/2013, de 27 de septiembre, que amplía los trámites que podrán realizarse por vía telemática a través del Punto de Atención al Emprendedor.

⁶² Se deroga el capítulo V del título IV, que regula la residencia temporal y trabajo de profesionales altamente cualificados titulares de una Tarjeta azul-UE, el título IX, que versa sobre procedimiento “para autorizar la entrada, residencia y trabajo en España, de extranjeros en cuya actividad profesional concurren razones de interés económico, social o laboral, o cuyo objeto sea la realización de trabajos de investigación o desarrollo o docentes, que requieran alta cualificación, o de actuaciones artísticas de especial interés cultural”, y la disposición adicional primera.3, primer párrafo (“corresponde al titular de la Dirección General de Inmigración la competencia para tramitar y resolver sobre las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, de acuerdo con lo previsto en el artículo 67 de este Reglamento, cuando las solicitudes sean presentadas por empresas que, teniendo diversos centros de trabajo en distintas provincias, cuenten con una plantilla superior a 500 trabajadores”), del Reglamento.

También, la tasa número 5.1.III «Autorizaciones de trabajo de profesionales altamente cualificados titulares de una Tarjeta azul-UE», a la que se refiere el anexo de la Orden

duda, guarda muchos puntos de conexión con la última reforma del Reglamento de Extranjería, llevada a cabo por Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, que modifica la determinación de la situación nacional de empleo, recogida en el artículo 65 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de cara a conformar un Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura que permita una fotografía más exacta de las necesidades del mercado de trabajo a fin y efecto de facilitar la rápida, y ágil, contratación de personal extranjero cualificado en aquellos sectores en los que se demande mano de obra por parte empresarial, intentando atraer talento a España.

Debemos apuntar que, *paralelamente, y de forma adicional a la inclusión en el ordenamiento jurídico español de los nuevos elementos del régimen de Tarjeta azul-UE, el título II de la Ley 11/2023 introduce mejoras en el régimen nacional de autorización de entrada y residencia de profesionales altamente cualificados regulados en la citada Ley 14/2013, de 27 de septiembre, complementando de este modo el régimen de la Unión Europea, con el fin de atraer profesionales y especialistas no incluidos en el ámbito subjetivo de la Directiva (UE) 2021/1883, de 20 de octubre de 2021. Entre los principales avances en el marco nacional se encuentran la ampliación del marco subjetivo a titulados de formación profesional de grado superior, la eliminación de requisitos de tamaño y facturación de los empleadores, ampliando su alcance a pequeñas y medianas empresas, y la ampliación de la vigencia de todas las autorizaciones de residencia reguladas en la Ley a tres años renovables por dos más.*

3.1.2. Otras modificaciones internas derivadas de la aplicación del derecho UE

Continuando con el repaso a reformas recientes en este ámbito, recordemos que la transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair*, se llevó a cabo por el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto⁶³, preservando la premisa de que la acción básica del estudiante extranjero en España era su actividad formativa. Como se

PRE/1803/2011, de 30 de junio, por la que se establece el importe de las tasas por tramitación de autorizaciones administrativas, solicitudes de visados en frontera y documentos de identidad en materia de inmigración y extranjería.

⁶³ La disposición derogatoria única del real decreto-ley derogó el artículo 38 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, así como el Capítulo IV del Título IV (artículos 73 a 84, del Reglamento), que transponían a nuestro ordenamiento la Directiva 2005/71/CE, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica, que quedó derogada por la Directiva (UE) 2016/801.

expone en la propia norma de reforma, esta circunstancia determinó que el tránsito entre la categoría de estudiante a la de trabajador no fuera automático, estableciendo que los estudiantes extranjeros no pudiesen trabajar, salvo excepciones, de manera simultánea con los estudios, ya que, entre otras consideraciones, el salario que estuviese previsto obtener no podía servir para su sostenimiento económico. Sin embargo, la Directiva (UE) 2016/ 801, de 11 de mayo de 2016, establecía un margen de discrecionalidad a los Estados miembros más amplio para que se pudiese compatibilizar la realización de un empleo con los estudios. Tras la reforma, *se permite que los estudiantes compaginen trabajo y formación, siempre que sean compatibles con los estudios realizados y no superen las 30 horas semanales y se eliminan las restricciones a la incorporación de los estudiantes al mercado laboral tras la finalización de los estudios (hasta ahora era necesaria una estancia de tres años en España para poder obtener una autorización para trabajar).*

La reforma del Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, afecta a los artículos 37, 42, y 199 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (RLOEX), para dar respuesta a una demanda planteada por estudiantes e instituciones universitarias. *En particular, la modificación del artículo 199 del RLOEX va a flexibilizar los requisitos para la modificación de la situación administrativa del estudiante, que podrá cambiar su condición de titular de una autorización de estancia por estudios a la de una autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena, siempre que acredite que ha finalizado los estudios y que cuenta con una oferta de empleo de carácter indefinido que le va a garantizar la percepción de una retribución no inferior al salario mínimo interprofesional. Esta autorización, será tramitada como una autorización inicial, con una validez de un año; transcurrido este periodo se deberá proceder a la renovación. Recordemos que hasta la entrada en vigor de la reforma del RLOEX el 16 de agosto de 2022, a estos requisitos se añadían otros: llevar en España como estudiante tres años y no haber sido becados o subvencionado por organismos públicos o privados dentro de programas de cooperación o de desarrollo –españoles o del país de origen–, condiciones que hasta ese momento eran imprescindibles para proceder al cambio de situación administrativa y que, tras la reforma, han quedado eliminadas de la regulación normativa.*

En otro orden, un repaso a las últimas o más recientes modificaciones exige traer a colación la del Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre⁶⁴, que establece un

⁶⁴ Las modificaciones afectan a los artículos 196, 197 y 198 RLOEX. En primer lugar, se modifica el artículo 196 del reglamento de extranjería para simplificar el procedimiento de documentación cuando son menores. En segundo lugar, se incrementa la vigencia de la autorización inicial de uno a dos años (homogeneizando el plazo con otras normas) y de la autorización de renovación a tres años. En tercer lugar, se exime de la exigencia de acta notarial para la cédula de inscripción y se sustituye por un informe de la entidad de protección de menores. Finalmente, se consolida que las autorizaciones de residencia habiliten para trabajar cuando el menor alcance los 16 años. Con la modificación de los artículos 197 y 198 del Reglamento de Extranjería, se

régimen propio para los menores extranjeros y jóvenes inmigrantes extutelados con requisitos más acordes a su realidad, alargando la duración de las autorizaciones de residencia y permitiendo que los jóvenes inmigrantes entre 18 y 23 años que se han visto abocados a la irregularidad sobrevenida puedan acceder a una autorización de trabajo. El objetivo final de la reforma ha sido promover la inclusión y reducir la vulnerabilidad de estas personas evitando que lleguen a la mayoría de edad menores extranjeros no acompañados indocumentados, consolidando que puedan acceder al mercado laboral a partir de los 16 años⁶⁵ (y tras cumplir 18 años), promoviendo la inclusión de este colectivo y homologando la normativa española con la de países de nuestro entorno. Ello, en consonancia con el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la protección de los menores migrantes no acompañados en Europa⁶⁶, en el que el Comité Social y Económico Europeo insta a la UE a que desarrolle un enfoque coherente y armonizado para su protección.

3.2. Implementación y refuerzo de las asociaciones de movilidad y reserva de talentos: las medidas ejecutivas

Paralelamente a las propuestas normativas, la política comunitaria hace hincapié en la necesidad de mejorar la cooperación con los terceros países a través de asociaciones en materia de talentos⁶⁷, que tienen como objetivo impulsar la movilidad laboral internacional y el desarrollo del talento de manera circular, mejorando la adecuación de las capacidades y las necesidades de la UE y de los países socios en beneficio de todas las partes. Podrían llevarse a cabo en sectores económicos tan diversos como las TIC, la ciencia, la ingeniería, la salud

crea un régimen propio para los menores no acompañados que alcanzan la mayoría de edad. Para aquellos que llegan a los 18 años documentados (artículo 197), se establece un régimen propio sin referencias a residencia no lucrativa, lo que favorece la continuidad de la autorización que tenía como menor. Además, se reduce la acreditación de medios suficientes a una cuantía más adecuada. En el caso de los menores que llegan a los 18 años sin documentar, se modifica el artículo 198 para establecer un nuevo sistema para documentar a aquellos jóvenes que no lo están al llegar a la mayoría de edad. Estos jóvenes accederían a una autorización para residir y trabajar con los mismos requisitos mencionados anteriormente. En ambos casos, tanto para quienes hayan llegado a la mayoría de edad documentados como sin documentar, se tendrán en cuenta los informes sobre esfuerzo de integración, continuidad de estudios o formación.

⁶⁵ En 2020, el Ministerio de Inclusión realizó varias mejoras en la normativa de este colectivo, como la instrucción SEM 1/2020, que habilitaba a los menores a trabajar a partir de los 16 años, de forma análoga al resto de menores, y el RD 19/2020, que otorgó autorización de trabajo y residencia por dos años para los jóvenes extutelados que trabajaron en el campo durante la pandemia del Covid-19.

⁶⁶ (Dictamen de iniciativa) (2020/C 429/04).

⁶⁷ La iniciativa de las asociaciones en materia de talentos se puso en marcha en junio de 2021. Desde entonces, la Comisión ha intercambiado puntos de vista con los Estados miembros sobre la conceptualización y puesta en funcionamiento de las asociaciones, ha mantenido diálogos con los países socios y ha incorporado las asociaciones en materia de talentos en la planificación del marco financiero plurianual para el período 2021-2027. Disponible en: [Talent Partnerships \(europa.eu\)](https://europa.eu).

y los cuidados de larga duración, la agricultura, el transporte, la horticultura, la transformación de alimentos y el turismo, la construcción y el trabajo portuario, el transporte y la logística etc., lo que permitiría abordar las necesidades del mercado laboral de los países miembros. Las estrategias a seguir estarían basadas en combinar el apoyo directo destinado a programas de movilidad con fines laborales o de formación con el desarrollo de capacidades y la inversión en capital humano, incluido el desarrollo de capacidades, la educación y formación profesionales y la puesta en marcha de programas de intercambio de formación en el puesto de trabajo⁶⁸. En esta línea, la Comisión propuso en 2020 establecer la primera plataforma y herramienta para conectar capacidades con las necesidades de los empleadores –la denominada reserva de talentos⁶⁹– con el fin de ayudar a que la UE resulte más atractiva para los nacionales de terceros países y abordar el reto de poner en contacto a los empleadores con el talento que no pueden encontrar en el mercado laboral europeo.

Actualmente, para facilitar el acceso al mercado laboral de los beneficiarios de protección temporal víctimas de la invasión rusa en Ucrania, está en marcha una iniciativa piloto en línea⁷⁰. Mediante la misma se pretende aprovechar al máximo las capacidades de las personas desplazadas, reforzando la cooperación con las autoridades ucranianas para, de manera prioritaria, facilitar el reconocimiento de cualificaciones, en consonancia con la Recomendación (UE) 2022/554 de la Comisión⁷¹. El proyecto –en cooperación con los Estados miembros, así como en consulta con los empleadores, los interlocutores sociales y todas las demás partes interesadas– puede servir de punto de partida para facilitar la puesta en correspondencia de las capacidades y las necesidades dentro de la UE y ofrecer a las autoridades una visión general del amplio abanico de capacidades que podrían movilizarse en sus países. En este sentido, se apuesta por desarrollar una reserva de talentos de la UE permanente y general para todos los nacionales de terceros países que estén interesados en migrar para vivir y trabajar en la UE, en estrecha

⁶⁸ De este modo, su objetivo es garantizar que los países socios, los Estados miembros, las comunidades empresariales de ambas partes y las personas que se benefician de las asociaciones obtengan igual provecho.

⁶⁹ La reserva de talentos de la UE debe estar integradas por candidatos procedentes de países no pertenecientes a la UE, seleccionados sobre la base de niveles de capacitación, criterios y requisitos de migración específicos.

⁷⁰ El programa piloto de reserva de talentos de la UE se aplica utilizando la plataforma informática de EURES, a través de una página de inicio específica, que contiene información e instrucciones sobre cómo utilizar el Programa piloto y las funcionalidades subyacentes de EURES. La participación de los Estados miembros en esta iniciativa del Programa piloto de reserva de talentos sigue siendo voluntaria. Véase: *EU Talent Pool Pilot*, disponible en: https://eures.ec.europa.eu/eu-talent-pool-pilot_es?etrans=es

⁷¹ Recomendación (UE) 2022/554 de la Comisión de 5 de abril de 2022 sobre el reconocimiento de las cualificaciones de las personas que huyen de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. DOUE núm. 107, de 6 de abril de 2022.

consulta con los Estados miembros participantes y otras partes interesadas, como las organizaciones patronales, los interlocutores sociales y los centros de educación y de formación profesional.

Sin embargo, hasta la fecha, no existe una base jurídica para la creación de estos instrumentos, su gobernanza y su responsabilidad. Puede ser preocupante la tendencia a utilizar acuerdos bilaterales de migración laboral y asociaciones con terceros países como medio de control de las migraciones laborales⁷². Las que están en vigor y las que se desarrollarán necesitan mayores garantías, protección y derechos para las personas trabajadoras migrantes, pues no se trata sólo de reconocer sus competencias sino de darles la posibilidad de acceder a puestos de trabajo decentes y de buena calidad sobre la base del principio de igualdad de trato y no discriminación. Aspectos claves, como quién y cómo se comprobarán las condiciones de trabajo y empleo, deben esclarecerse; hasta ahora, la responsabilidad ha recaído en cada Estado miembro, por lo que existen diferentes niveles de protección, siendo, por ende, necesario una base jurídica formal que unifique criterios obligatorios para todos los Estados UE.

3.3. Estrategias de futuro: una visión prospectiva

Desde una visión prospectiva, la política migratoria debería centrarse, además, en atraer a trabajadores con cualificaciones bajas y medias en sectores en los que existen importantes carencias y necesidades de mano de obra; desde esta base, es necesario articular otras vías para la inmigración económica a medio y largo plazo dirigidas a ámbitos concretos, en particular, atendiendo a las líneas esgrimidas desde la Comisión, al sector de los cuidados, a las políticas de movilidad juvenil y a la innovación y emprendimiento.

Comenzando por este último, las medidas deberían ir en la línea de facilitar el acceso de los emprendedores innovadores y los fundadores de empresas emergentes a todo el mercado único de la UE, apoyando su admisión y la creación de su empresa. Sin duda, esto coadyuvaría a la atracción de los mejores talentos, en pro de la innovación y el espíritu empresarial, en consonancia con la Agenda de Innovación para Europa y el apoyo general de la UE a la creación de empresas, el fomento del espíritu empresarial, la mejora del acceso a nuevos mercados y la internacionalización, la facilitación del acceso a la financiación y el apoyo a la competitividad y la innovación de las pequeñas y medianas empresas.

Las empresas emergentes y el emprendimiento en general pueden propiciar el desarrollo económico y la innovación de la UE. En este contexto, el Plan de

⁷² En este sentido, véanse los comentarios de la Confederación Europea de Sindicatos, Posición de la CES sobre el “Paquete de Capacidades y Talento” de la Comisión Europea. Adoptado en el Comité Ejecutivo de 27-28 de octubre 2022.

Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027⁷³ pone de relieve la importante contribución de los emprendedores migrantes al crecimiento económico y la creación de empleo y el papel esencial de las mismas en la doble transición hacia una economía sostenible y digital⁷⁴.

Otros de los retos futuros es la promoción de la movilidad juvenil, en particular el diseño de vías para que los jóvenes cualificados de terceros países puedan residir, viajar y trabajar durante un período de tiempo limitado en la UE barajando también la posibilidad de conceder a estos jóvenes derechos de movilidad dentro del territorio. En este sentido, la Comisión estudia la viabilidad de desarrollar un programa europeo de movilidad juvenil poniendo a prueba diversas opciones, en particular acuerdos con países, no pertenecientes a la UE, que permitan la reciprocidad.

No obstante, desde nuestro punto de vista, los esfuerzos deberían centrarse en primer lugar en un sector en el que la actuación a escala de la UE podría suponer un claro beneficio: los cuidados de larga duración. En el sector de los cuidados de larga duración, se espera que para 2030⁷⁵ se creen hasta siete millones de puestos de trabajo para profesionales de nivel medio de la salud y trabajadores de los cuidados personales⁷⁶, que solo estarán cubiertos parcialmente por el mercado laboral de la UE. Los Estados miembros tienen dificultades para atraer y retener a los cuidadores. Las vías legales para los cuidadores de larga duración están reguladas a nivel nacional, por lo que existe un mosaico de normas y condiciones diversas; es necesario evaluar si intervenir a escala de la Unión podría contribuir a mejorar la admisión en la UE de esta categoría de trabajadores esenciales y en qué medida. Esta mejora beneficiaría tanto a los Estados miembros como a los

⁷³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027. COM (2020) 758 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0758>

⁷⁴ Así, por ejemplo, la Alianza de Naciones de Startup de la UE, que recientemente ha ampliado a 15 países miembros (*European Start-up Nations Alliance*) es una iniciativa política encuadrada en la Estrategia para las Pymes cuyo objetivo es movilizar a los Estados miembros para que compartan y adopten las mejores prácticas destinadas a crear un entorno que propicie el crecimiento de las pymes de alta tecnología, incluidas las mejores prácticas para atraer y retener el talento en la UE.

⁷⁵ Véase, European Commission Long-Term Care Report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society, 2021. [Informe de la Comisión Europea de 2021 sobre los cuidados de larga duración: tendencias, retos y oportunidades en una sociedad que envejece].

⁷⁶ Los cuidadores de larga duración profesionales incluyen a los trabajadores sociales (como los cuidadores personales o los orientadores) y los trabajadores sanitarios (como los enfermeros geriátricos o de otra especialidad), así como a grupos específicos, como los cuidadores internos (trabajadores que viven en el hogar del beneficiario de la asistencia y prestan apoyo asistencial). La gran mayoría de los cuidadores de larga duración profesionales son cuidadores personales, y el grueso de la mano de obra trabaja en cuidados residenciales.

países de origen, al tiempo que garantizaría una contratación ética y unas normas estrictas. Las asociaciones en materia de talentos podrían respaldar este objetivo promoviendo la formación de cuidadores de larga duración, en colaboración con los países de origen.

Para finalizar este repaso, insistimos en que para atraer las capacidades y el talento que necesitamos, la UE tiene que construir un sistema más atractivo y eficiente. Esto requiere una revisión del marco legislativo, una cooperación reforzada con los países socios, una mejor gobernanza de la inmigración económica en la que participen todas las partes interesadas clave, así como, de cara al futuro, nuevos ámbitos de actuación⁷⁷.

⁷⁷ En este sentido, de nuevo, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Atraer capacidades y talento* a la UE, cit.