



MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD
SOCIAL Y MIGRACIONES

SECRETARÍA DE ESTADO
DE MIGRACIONES

DIRECCIÓN GENERAL DE
MIGRACIONES

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO del Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril

Madrid, 3 de junio de 2022



FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UE Y COOPERACIÓN, MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL	Fecha 3 DE JUNIO 2022
Título de la norma	Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.	
Tipo de Memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>	
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA		
Situación que se regula	Se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril (en adelante "RD 557/2011" o "Reglamento de Extranjería").	
Objetivos que se persiguen	Esta reforma pretende, ante todo, ser un instrumento de apoyo en la recuperación económica, facilitando la permeabilidad de la política migratoria a las necesidades de contratación de ocupaciones en las que haya evidencia de escasez, aliviando los cuellos de botella del mercado laboral, y buscando canalizar la satisfacción de estas necesidades a través de mecanismos de migración regular, ordenada y segura. Con todo ello, se pretende dar respuestas a las necesidades de crecimiento de la actividad productiva, lo que adicionalmente contribuiría a cumplir con los objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para construir una economía más sostenible, cohesionada y resiliente, que podrían verse lastrados por la no disponibilidad de las competencias y perfiles que nuestra economía requiere en el corto y medio plazo.	



	<p>Asimismo, la reforma pretende actualizar aspectos concretos de la normativa de extranjería vinculados con la situación del mercado laboral español, tras las novedades en el ámbito jurisprudencial que han afectado a determinadas figuras, en marcos normativos relacionados con la extranjería, como el laboral, y al diferente contexto económico internacional respecto de su aprobación en el año 2011.</p>
Principales alternativas consideradas	<p>Se han considerado las siguientes alternativas.</p> <ul style="list-style-type: none">a) <u>La no aprobación de ninguna norma.</u> Se descarta porque los cambios que se quieren introducir solo son posibles mediante la modificación del actual Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.b) <u>La aprobación de Instrucciones o Circulares</u> en lugar de modificar el actual Real Decreto. Se descarta porque los cambios que se quieren introducir tienen entidad propia, innovan el ordenamiento jurídico y, por tanto, estas no serían el instrumento jurídico adecuado.c) <u>La aprobación de un real decreto de modificación.</u> Se hace necesaria para poder modificar la regulación contenida en el actual Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.
Cumplimiento de los principios de buena regulación	<p>Este proyecto se adecúa a los principios de buena regulación a que se refiere el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.</p>
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Real Decreto
Estructura de la norma	La norma se estructura en parte expositiva, artículo único de modificación, una disposición derogatoria, dos disposiciones transitorias, y dos disposiciones finales.
Informes recabados	<ul style="list-style-type: none">a) Se va a solicitar informe a la Secretaría de Estado de Seguridad Social y a la Secretaría General de Inclusiónb) Se va a solicitar informe, como coproponentes al texto, al Ministerio de Interior, al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, al Ministerio de Política Territorial,



	<ul style="list-style-type: none">c) Asimismo, se solicitará informe Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, al Ministerio de Trabajo y Economía Social, al Ministerio de Hacienda y Función Pública, al Ministerio de Educación y Formación Profesional, al Ministerio de Universidades, al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, y al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.d) Se va a someter a consulta de la Comisión Interministerial de Extranjería.e) Se va a solicitar informe a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.f) Se va a solicitar el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.g) Se va a recabar la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se le va a pedir informe preceptivamente por la posible afectación de la reforma a las competencias de las Comunidades Autónomas.<ul style="list-style-type: none">– Se realizará el trámite de información pública y se dará audiencia a las Comunidades Autónomas, a la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración y al Foro para la Integración Social de los Inmigrantes– Dictamen preceptivo del Consejo de Estado
Consulta pública	A través del Acuerdo de Consejos de Ministros de 31 de mayo de 2022 se ha autorizado la tramitación por la vía de urgencia prevista en el artículo 27.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. De acuerdo con el mismo, no será preciso el trámite de consulta pública previsto en el artículo 26.2, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia pública o de información pública sobre el texto a los que se refiere el artículo 26.6, cuyo plazo de realización será de siete días.
Trámite de información pública	El texto del proyecto inicial va a ser sometido a trámite de información pública a través de la página web del Departamento (artículo 26.6 de la Ley del Gobierno) y se va a consultar a los agentes sociales y organizaciones más representativas.
ANÁLISIS DE IMPACTOS	



Adecuación al orden de competencias	Esta orden se aprueba en base al artículo 149.1. 2.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.	
Impacto económico y presupuestario	Efectos sobre la economía en general.	
	En relación con la competencia	<input type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input checked="" type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input checked="" type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.
Impacto de género	La norma tiene un impacto de género.	Negativo <input type="checkbox"/>
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input checked="" type="checkbox"/> afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input type="checkbox"/> afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input type="checkbox"/> implica un gasto. <input checked="" type="checkbox"/> implica un ingreso.



		Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>
Impacto en la familia	La norma tiene un impacto en la familia	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>
Impacto en la infancia y adolescencia	La norma tiene un impacto en la infancia y en la adolescencia	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>
Impacto en las pequeñas y medianas empresas	La norma tiene un impacto en las pequeñas y medianas empresas	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>
Otros impactos considerados	Se aprecian impactos positivos en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación e inclusión de las personas con discapacidad.	
Otras consideraciones		



OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA.

A) Motivación

El objetivo de la reforma es adaptar la normativa de extranjería para que contribuya a corregir los crecientes desajustes del mercado laboral español asociados a la escasez de mano de obra. Mantener una senda de crecimiento sostenible y dinámico en los próximos años y cumplir los objetivos previstos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), requieren de una respuesta ágil desde el ámbito de las migraciones, corrigiendo las limitaciones e ineficiencias que supone la regulación migratoria actual.

Un amplio conjunto de análisis sobre la situación actual de las economías española, europea e internacional, demuestran empíricamente que la escasez cuantitativa de mano de obra y las dificultades de cobertura de vacantes son un factor limitante de la actividad económica¹. Diversos estudios, basados en encuestas a empresas, acreditan que la escasez de profesionales cualificados es una de las mayores dificultades que las empresas españolas enfrentan en la actualidad, y que, además, este factor tiene un peso creciente en los últimos años

Esta situación del mercado de trabajo se enmarca en un contexto internacional en el que la mayor parte de los países de nuestro entorno enfrentan dificultades similares en el mercado laboral, generando una creciente competencia por el talento a nivel internacional, ante la cual se han ido adaptándose las distintas legislaciones nacionales. Así mismo, es preciso hacer referencia a la reciente comunicación de la Comisión Europea de 27 de abril, que avanza en la misma dirección.

La normativa actual de migraciones en España no genera los incentivos adecuados para contribuir a mitigar los problemas de vacantes en el mercado laboral. Al contrario, esta normativa continúa fomentando procesos de incorporación irregular al mercado de trabajo con altos costes sociales, económicos y de gestión.

Esta norma aborda esta problemática mejorando los canales de una migración regular, segura y ordenada y permitiendo la incorporación al mercado de trabajo de personas que residen de forma efectiva en España.

¹(EBAE 2021; Eurofound 2021; 2022; CNC 2022; IDC 2020; Fundación BBVA 2022; OCDE 2019; Adecco 2021, Manpower Group 2021)



A través de la modificación de algunas de las figuras previstas en el reglamento de extranjería, se pretende aportar instrumentos de adaptabilidad de los diferentes sectores productivos a sus necesidades de mano de obra, facilitando una respuesta comprehensiva tanto a corto como a medio y largo plazo.

Asimismo, se incorporan diversas modificaciones técnicas a resultas de la evolución de la jurisprudencia reciente, especialmente relevante en materia laboral, y que están orientadas a permitir su adaptación al contexto económico actual, muy distinto del existente en el año de aprobación de la norma objeto de esta reforma.

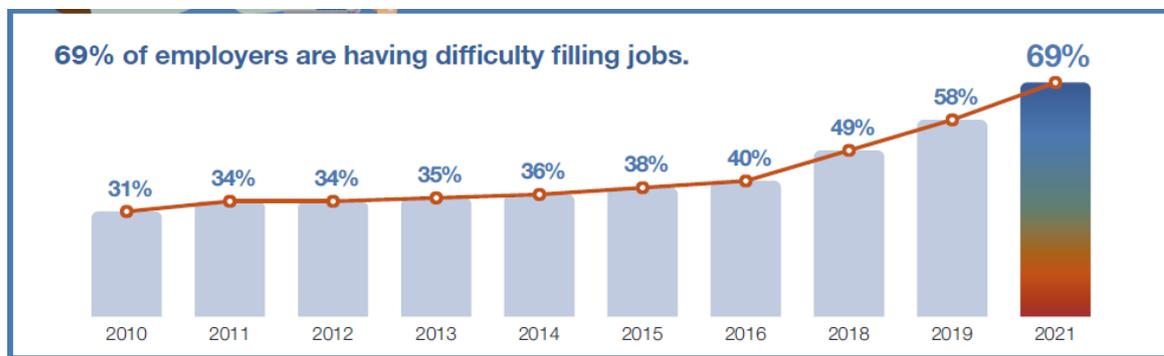
B) Fines y objetivos perseguidos

Situación del mercado laboral español

Esta reforma pretende contribuir al objetivo general de impulsar la recuperación económica desde el ámbito de la política migratoria, facilitando la permeabilidad de dicha política pública a las necesidades de contratación en sectores en los que haya evidencia de escasez, aliviando los cuellos de botella del mercado laboral, y buscando canalizar la satisfacción de estas necesidades a través de mecanismos de migración regular, ordenada y segura. Adicionalmente se inserta en la necesidad de contribuir a materializar los objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para construir una economía más sostenible, cohesionada y resiliente, y que pueden verse afectados por las tensiones existentes para cubrir la demanda de determinados perfiles, así como a la disponibilidad de las competencias que nuestra economía requiere en el corto y medio plazo.

Estudios recientes realizados a partir de encuestas a empresas² evidencian una dificultad creciente para cubrir vacantes en empresas españolas. Si bien el optimismo en la contratación registra en 2021 niveles no alcanzados desde el comienzo de la pandemia, esta percepción queda matizada por la incertidumbre en lo relativo a escasez de talento. Un 69% de los empleadores declaran tener dificultades para cubrir vacantes cifras inéditas en los últimos quince años y que representan un incremento en dicha percepción de más de 30 puntos porcentuales en los últimos cinco años.

² ManpowerGroup Employment Outlook Survey Q32021.
<https://library.manpowergroup.eu/story/manpowergroup-employment-outlook-survey/>



Tanto España como la Unión Europea en su conjunto se enfrentan al doble reto de implementar con urgencia la transición verde y digital, dos ejes fundamentales del Plan de Recuperación. Dicho objetivo demanda la activación con rapidez de un importante volumen de capital humano dotado de habilidades y requerimientos específicos muy determinados. El carácter global de este desafío conduce a una creciente escasez en determinados perfiles profesionales.

La consecuencia más inmediata es la generalización de un escenario de competencia internacional por el talento, en ámbitos en los que Europa se enfrenta a riesgos que la propia pandemia han puesto aún más de relieve.

Crece la demanda de nuevos puestos de trabajo asociados al despliegue de la inteligencia artificial y la robótica, en un proceso que coincide en el tiempo con el cambio profundo o la desaparición de empleos en sectores potencialmente afectados por la digitalización. Se estima que estas tecnologías crearán sesenta millones de nuevos puestos de trabajo en todo el mundo en los próximos cinco años. La Agenda de Capacidades de la UE destaca que los ecosistemas que se verán inicialmente más afectados son la sanidad, construcción, automóvil y transporte y turismo.

La Comunicación de la Comisión Europea sobre atracción de talento a la Unión Europea³ de 27 de abril de 2022 reconoce esta competición internacional y la escasez a nivel internacional de determinados perfiles, así como el relevante papel que las medidas en el ámbito migratorio pueden desempeñar en la atención de estas problemáticas.

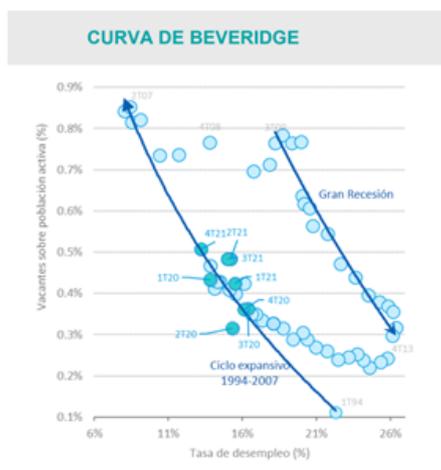
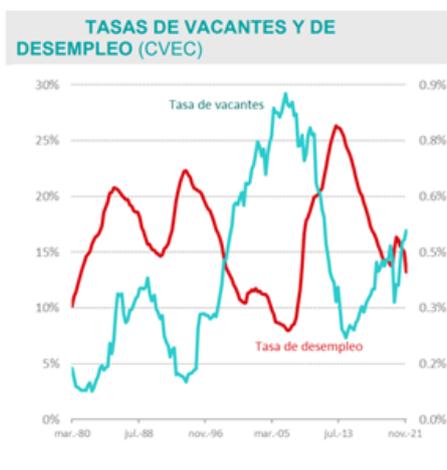
³<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A657%3AFIN&qid=1651223944578>



Este fenómeno es ya percibido con nitidez por múltiples sectores productivos en España. A pesar de las cifras de desempleo registradas, cerca de un 9% de las vacantes queda sin cubrir actualmente en las compañías, y 8 de cada 10 empresas reconocen tener dificultades a la hora de encontrar talento⁴.

La economía española se enfrenta a un problema del que hay precedentes en la historia reciente en nuestro mercado laboral. Así, aun con niveles de desempleo por encima del 10% se producen episodios destensionamiento del mercado con la existencia de vacantes en un amplio número de sectores y perfiles, tal y como describen los gráficos que se acompañan, y como han demostrado en diferentes estudios aplicados a la situación actual de los mercados español y europeo⁵.

En la actualidad, con una tasa de paro del 14%, la información procedente de plataformas como InfoJobs y Adecco reflejan un aumento de las vacantes próximo al 50%. En la misma dirección, según la Encuesta del Banco de España, durante el primer trimestre de 2022, el 30% de las empresas declararon dificultades en la disponibilidad de mano de obra. En el futuro, este problema puede agudizarse por la demanda creciente que supone la digitalización y la transición medioambiental, en un contexto demográfico de envejecimiento de la población, según alertan informes del Consejo Económico y Social.



⁴<https://www.adeccoinstitute.es/informes/informe-adecco-sobre-perfiles-deficitarios-y-escasez-de-talento-en-espana/>

⁵ Crisis y recuperación de la economía española tras dos años de COVID-19 José E. Boscá, Rafael Doménech, Javier Ferri, Vicente Pallardó y Camilo Ulloa 2 de marzo de 2022. https://www.bbvarsearch.com/wp-content/uploads/2022/03/Observatorio_EREMS.pdf



Son numerosos los sectores económicos que están manifestando públicamente tener carencias de mano de obra que están suponiendo un retroceso en su capacidad de recuperación económica. A título ejemplificativo, el **Informe sobre el estado de la mano de obra**, realizado por la Confederación Nacional de la Construcción (CNC) entre casi medio millar de compañías asociadas, presentado en abril de 2022 constata la enorme dificultad para el sector a la hora de encontrar los perfiles que requiere, destacando los perfiles de encargado de obra (que el 65% de las empresas considera *extremadamente difícil* de encontrar⁶), pero también capataces, albañiles, encofradores y operarios de puesta en obra de hormigón, así como los carpinteros, instaladores de fachadas técnicas, montadores de prefabricados estructurales, especialistas en trabajos verticales u operadores de grúas, montacargas y de maquinaria similar de movimiento de materiales. Este informe concluye que *"la alarmante falta de mano de obra podría amenazar la eficiente ejecución de los fondos europeos, máxime teniendo en cuenta que siete de cada diez euros los canalizará la construcción"*⁷.

La competitividad futura de España está muy condicionada a la posibilidad de implementar con éxito las transiciones ecológicas y digitales. En la medida que se avance en esta dirección será posible impulsar nuestra tradicionalmente baja productividad del trabajo y crecer en un entorno de crecimiento de empleos de calidad en términos de condiciones laborales y de salarios. El Plan de Recuperación y Resiliencia es la pieza angular a través de la cual la UE apoya el proceso de transformación de la economía española. El bajo nivel de la productividad en España sigue siendo uno de sus principales retos y entre los muchos factores que están detrás destacan la inadecuación en materia de cualificaciones y la baja inversión en I+D que representó un 1,4% del PIB en 2020 muy por debajo del 2,2% de media en la UE.

La competitividad futura de España depende de su capacidad para transformar las inversiones de 140.000 millones de euros que España tiene asignados en promover la digitalización de las empresas, especialmente de las pymes, reforzar las competencias digitales de la población y apoyar la I+D en el ámbito digital y en la implantación de las tecnologías digitales. Se estima que el impacto macroeconómico de esta inversión se traduzca en un aumento del PIB en un 2,1% y está previsto que genere más de 800.000 empleo de perfiles especializados de cualificación alta y media.

⁶ <https://cnc.es/comunicacion/cnc-avisa-de-que-el-65-de-las-constructoras-ve-extremadamente-dificil-contratar-encargados-de-obra/>

⁷ <https://www.fundacionlaboral.org/actualidad/noticias/sector/la-patronal-del-sector-de-la-construccion-avisa-de-que-el-65-de-las-constructoras-ve-extremadamente-dificil-contratar-encargados-de-obra>



CEDEFOP prevé la creación de casi 2 millones de empleos hasta 2030, a los que habría que añadir los 800.000 empleos impulsados por el Plan de Recuperación. Se prevé una transición hacia una nueva estructura de empleo basado en el conocimiento, con un número creciente de trabajos que requieren habilidades especializadas, destacando las ocupaciones profesionales altamente cualificadas de actividades legales, sociales y culturales y de la ciencia e ingeniería. También aumentará el empleo en determinados puestos de cualificación baja y media vinculados fundamentalmente a los servicios, mientras que se reducirán o llegarán a desaparecer ocupaciones en los grupos administrativos de apoyo de oficina y en las ocupaciones elementales de operadores para planta y maquinaria. Estas transformaciones apuntan no solo a un problema de escasez de corto o medio plazo, sino a uno de naturaleza más estructural.

Es en la dimensión del capital humano donde se encuentra el principal reto para España y donde pueden surgir grandes cuellos de botella. Las empresas españolas están rezagadas en la integración de tecnologías avanzadas como la nube o los macro datos. El Índice de la Economía y las Sociedades Digitales pone de manifiesto la falta de especialistas en TIC a la que se enfrenta España. Ambos factores dificultan que las pymes atraigan talento y se beneficien de la economía digital.

En el sector de las tecnologías de la información, un informe de IDC Research España de 2020⁸ resalta que los perfiles relacionados con la tecnología se encuentran entre los más difíciles de encontrar y, en un futuro próximo, los relacionados con la analítica de datos, la computación en la nube y el desarrollo de aplicaciones.

El 46% de las empresas encuestadas han tenido dificultades para encontrar los perfiles digitales que necesitaban, y encontrar los conocimientos adecuados en relación con las nuevas tecnologías y las emergentes y retener a los empleados cualificados una vez a bordo, son los principales desafíos para adquirir las aptitudes digitales necesarias para la digitalización de la empresa.

La distribución de la población española por nivel educativo reviste, además, algunas características singulares, que tienden a acentuar los desajustes entre el tipo de competencias requeridas por el mercado laboral y la formación y habilidades de la población activa. Entre la población de edad comprendida entre 25 y 64 años, el porcentaje de población con un nivel educativo medio – educación

⁸ IDC Research España de 2020 ,Nuevas competencias digitales para acelerar la transformación de las organizaciones, Marzo 2020. Isabel Tovar



secundaria de segundo ciclo y postsecundaria no terciaria - es uno de los más bajos de la UE (23% en España y 46% en la UE).

Esta diferencia refleja la baja participación de los estudiantes españoles en los programas de formación profesional de grado medio, que lastra la capacidad del sistema educativo español de satisfacer la demanda de ciertas competencias de carácter técnico.

Contexto demográfico

Adicionalmente la tendencia demográfica apunta a una fuerte reducción del tamaño de la población activa en los próximos años, al combinarse una relativamente baja tasa de mortalidad en el contexto internacional con una rapidísima caída de la tasa de fertilidad, lo que está dando lugar a una inversión muy rápida de la pirámide de población. En efecto, según las Proyecciones de Tasas de Actividad Globales y Específicas por Grupos de Edad y Sexo 2016-2029 del Instituto Nacional de Estadística, la población activa española mayor de 16 años irá descendiendo a medida que un mayor número de personas alcance la edad de jubilación.

Este hecho implica además una disminución de 5,7 puntos porcentuales de la tasa global de actividad en España, que pasará del 59,5% en 2016 al 53,8% en 2029. Las estimaciones apuntan a que habrá un retroceso de 1,7 millones de personas (de 22.900 mil en 2016 a 21.200 mil personas en 2029), es decir una variación para el periodo de -8,0% con respecto al nivel actual de actividad en los próximos años. Según estas proyecciones, en 2030 los mayores de 65 años representarán un 35% de la población en edad de trabajar frente al 29% en 2021. Por el contrario, perderán peso los grupos de población que ahora son más numerosos (el colectivo entre 25 y 49 años) que tienen tasas de participación mucho más elevadas, superiores al 80%.

Sin entrar en las dinámicas del mercado de trabajo, de acuerdo con las proyecciones de población del INE, en 2030 habrá 1,5 millones de personas menos entre 18 y 65 años que las que había en 2020. Si bien parte de esta caída se verá compensada por un nivel educativo superior de las nuevas generaciones, ello no será suficiente. Se trata no sólo de un problema de corto o medio plazo, sino de uno de naturaleza más estructural.



Como complemento a la reversión de la pirámide demográfica, numerosos estudios apuntan una acusada falta de interés de la población joven en determinadas ocupaciones⁹, lo que puede llegar a dificultar la ocupación de vacantes que incorpore movilidad geográfica, empleo de tiempo normalmente asociado al ocio (como en el sector de la hostelería), o trabajos mecánicos o repetitivos¹⁰. El Informe de Adecco de 2021¹¹ señala la menor disposición a la movilidad de los trabajadores y los desempleados como un elemento estructural adicional a la falta de determinados perfiles.

Contexto internacional

Aunque la intensidad y el ritmo varía entre países, estas tendencias no son exclusivas de España, sino que, al ocurrir de manera más o menos simultánea a nivel europeo y global, incrementan la competencia internacional por trabajadores con estas competencias y cualificaciones.

En Estados Unidos, entre 2014 y 2019, las vacantes crecieron a un ritmo promedio del 9% y se han disparado al 40% en el promedio del 2021-2022. Este mismo comportamiento aparece reflejado en Reino Unido y en otros países europeos como Alemania, Holanda, Bélgica y Portugal, donde el ritmo promedio del crecimiento de las vacantes ha pasado del entorno del 10% durante la fase de expansión tras la crisis financiera, a cifras que en muchos casos superan el 50% una vez que las vacantes recuperaron el nivel anterior a la pandemia.

Es esperable que estas tendencias se aceleren e intensifiquen aún más en los próximos años. Las proyecciones señalan que para pasar a una economía baja en carbono será necesario crear más de un millón de puestos de trabajo para 2030.

Otros sectores con problemas para cubrir vacantes a nivel europeo son actividades profesionales, sanidad y trabajos sociales y hostelería. En la lista de las ocupaciones más demandadas en Europa por orden de escasez figuran enfermeras, fontaneros, desarrolladores de software, analistas de sistemas, soldadores, albañiles, conductores de camiones, programadores de aplicaciones, carpinteros y médicos generalistas,

⁹Por ejemplo, véase: “Las Perspectivas Vitales de los Jóvenes. https://s1.fundacionfelipegonzalez.org/wp-content/uploads/2018/10/Las_perspectivas_vitales_de_los_jovenes_espanoles.pdf

¹⁰ Por ejemplo, el número de conductores de camión menores de 25 años ha caído hasta el 5% en Europa, generando un grave problema de envejecimiento y falta de reemplazo en un sector tan clave para el suministro en las economías contemporáneas.

<https://www.iru.org/news-resources/newsroom/new-iru-survey-shows-driver-shortages-soar-2021>

¹¹<https://www.adeccoinstitute.es/informes/informe-adecco-sobre-perfiles-deficitarios-y-escasez-de-talento-en-espana/>

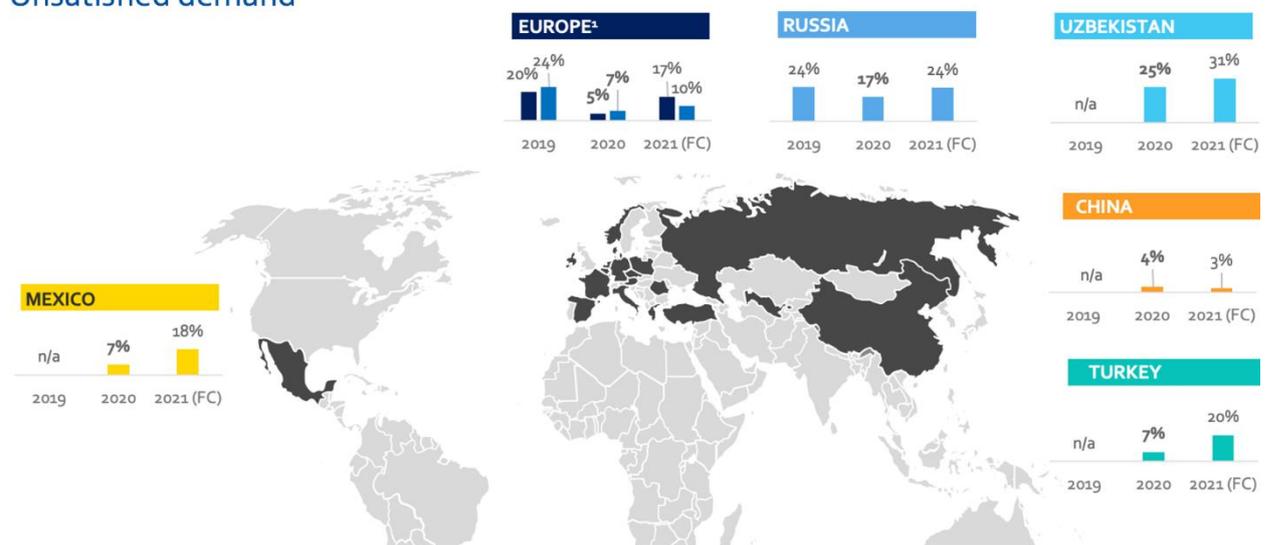


entre otros. En el caso de España, entre las ocupaciones con una mayor presión de vacantes figuran teleoperador, representante comercial, conductor de vehículo de reparto y desarrollador de software.

Un ejemplo de actividad en el que se detecta falta de personal con las competencias necesarias y que desee trabajar es el sector del transporte por carretera con implicaciones en la eficiencia de las redes de suministro y representan una amenaza para tener en cuenta en la práctica totalidad de los sectores económicos.

El envejecimiento del sector, y la disminución en el número de personas que obtienen los permisos de conducir necesarios para el desempeño de esta profesión aportan datos objetivos sobre una situación que previsiblemente puede empeorar de manera notable en el futuro. Un estudio de 2020 de la Organización Internacional del Transporte (IRU por sus siglas en inglés)¹² revela que a medida que la economía se recupere y aumente la demanda de los servicios de transporte, el déficit de conductores aumente hasta un 17%.

Driver shortage survey 2021 Unsatisfied demand



Results of question "How many drivers do you currently employ?" and "How many unfilled driver positions do you currently have?"; 1. EUROPE: EU-27 + Norway, Switzerland, UK.

¹² <https://www.iru.org/news-resources/newsroom/new-iru-survey-shows-driver-shortages-soar-2021>



En un contexto de competencia internacional por el talento en el que Europa se enfrenta a dificultades crecientes para abordar las necesidades del mercado laboral, la Comisión Europea ha reconocido la contribución de los migrantes en situación regular para competir eficazmente por el talento a escala mundial. Para ello ha desarrollado el Pacto para las capacidades que requiere impulsar a escala europea la política migratoria regular orientada a la reducción de la carencia de determinadas capacidades. Está previsto que trabajen conjuntamente las empresas, los interlocutores sociales y otras partes interesadas para aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece el instrumento Next Generation EU. El objetivo es desarrollar capacidades para el futuro con un enfoque basado en información que facultará a los ciudadanos para que mejoren sus capacidades mediante el desarrollo de herramientas innovadoras haciendo más flexible y accesible los itinerarios de aprendizaje.

Para ello está previsto avanzar en tres direcciones: i) Revisar la Directiva de los residentes de larga duración para crear un verdadero estatuto de residentes de larga duración en la Unión; ii) implementar la Directiva sobre permiso único simplificando y aclarando las condiciones para los trabajadores con cualificaciones bajas y medias; y iii) poner en marcha una plataforma de contratación internacional a escala de la UE para que los nacionales cualificados de terceros países puedan mostrar su interés por migrar a la UE y ser identificados por las autoridades de migración y los empleadores de la UE en función de sus necesidades (*Talent Pool*).

Cada Estado Miembro es responsable de decidir el número de trabajadores de terceros países que admiten con fines laborales y recientemente la mayoría están tomando medidas específicas para facilitar la migración como una fuente importante de empleo. En Europa, el modelo que impera está basado en la demanda de empleo, ajustando la política migratoria a las condiciones de escasez del mercado laboral. Las experiencias recientes reflejan que durante los últimos años se han ido introduciendo excepciones en gran parte de los países para facilitar la entrada de trabajadores extranjeros en los sectores que se enfrentan a escasez de empleo. Combinar medidas en el ámbito migratorio con otras en el ámbito de la formación es esencial para que la respuesta sea adecuada a la rapidez e inmediatez que requiere el mercado laboral, así como para facilitar una adaptación de las economías también en el medio plazo.

Entre las medidas en política migratoria que están adoptando países europeos destacan exenciones en el requisito de autorización por parte de las oficinas públicas de empleo, exenciones de las cuotas fijas, acceso a un sistema basado en puntos, reducción de los requisitos del umbral de ingresos mínimos, facilitar el acceso a ciertos colectivos que se encuentran en el país como los estudiantes y los solicitantes de asilo y condiciones más favorables de reunificación familiar.



Igualmente, es habitual que los países establezcan listas, catálogos o informes, que reflejen la situación de escasez de empleo, aunque las fuentes de información y el mecanismo de elaboración de esos listados varían entre países.

En Italia, Austria, Portugal, Reino Unido y Lituania, la determinación de las necesidades de mano de obra corresponde a órganos administrativos o al propio gobierno, normalmente previa consulta a los actores implicados. En alguno de ellos (Italia, Austria y Reino Unido), existen órganos de asesoramiento específico que no vinculan al gobierno. En Alemania en 2018 se estableció un sistema de puntos a partir de la información que proporcionan las herramientas existentes para detectar las necesidades de empleo. En Francia se está diseñando un nuevo sistema estadístico para medir y analizar las tensiones del mercado laboral con el fin de mejorar la elaboración de la lista de oficios en tensión.

En este contexto, en el ámbito de la competencia por el talento internacional, España tiene un amplio margen de mejora. En un estudio de 2021 que compara estas capacidades por países-el Ranking Mundial de Talento elaborado por la escuela de negocios IMD (Institute For Management Development)- España se ubica en el puesto 32 de 64 en cuanto a su capacidad para desarrollar, atraer y retener el talento profesional.

Si bien nuestro país obtiene buena posición en el subindicador relativo a la atracción de trabajadores extranjeros altamente cualificados por el entorno empresarial (puesto 24), la clasificación vuelve a poner de manifiesto el liderazgo de nuestros vecinos en Europa Occidental, con Suiza, Suecia y Luxemburgo encabezando la lista y otros países de la UE ocupando las 7 posiciones siguientes. Lo que diferencia a los países europeos del resto son la apuesta por una alta inversión promedia en el ámbito educativo que desarrolla el talento local, así como políticas exitosas para acceder a la cantera de talento internacional, ya que muchas empresas europeas dependen de profesionales extranjeros altamente cualificados para sus operaciones.

El papel de la migración en la cobertura de vacantes en el mercado de trabajo

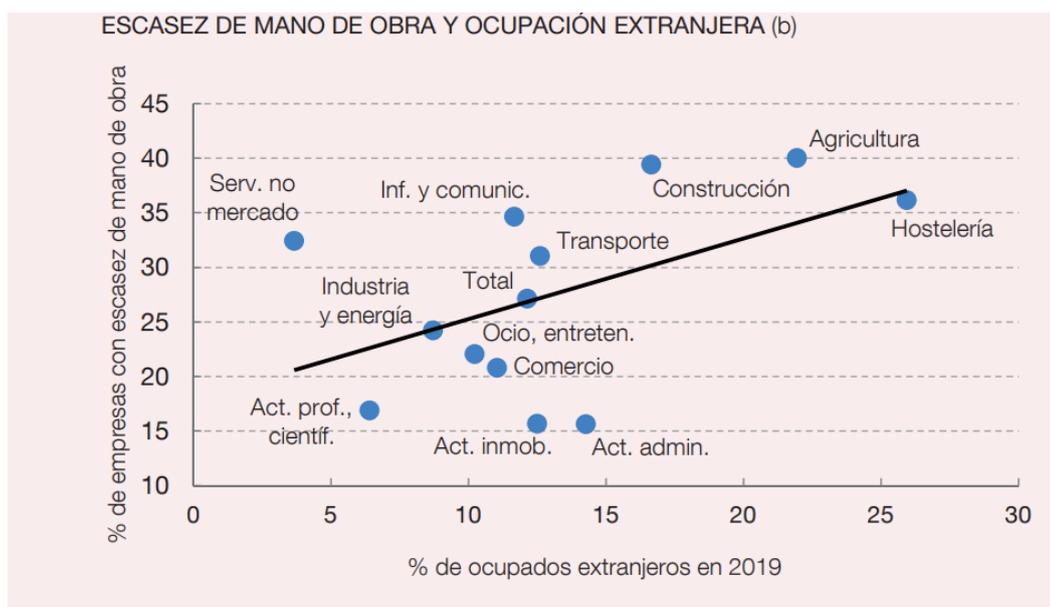
Como señala el estudio de 2019 de la OCDE¹³, los migrantes pueden llenar importantes nichos en la economía, tanto en sectores de rápido crecimiento como en sectores en declive (OECD, 2014[37]). Las migraciones pueden ayudar a impulsar la innovación y a estimular el crecimiento económico, especialmente teniendo en cuenta la fuerte propensión de la población de origen migrante a iniciar

¹³ OCDE Estrategia de las Competencias de la OCDE 2019. <https://www.oecd.org/skills/OECD-skills-strategy-2019-ES.pdf>



proyectos de emprendimiento. En la OCDE, el 12% de los migrantes con empleo son trabajadores por cuenta propia, una proporción superior a la de los nativos (OECD/EU, 2018).

La Encuesta del Banco de España sobre la Actividad Económica (EBAE) de noviembre de 2021 apunta a la “insuficiencia en la disponibilidad de trabajadores como consecuencia del retroceso observado en los flujos migratorios” y a una “relación positiva entre la escasez de mano de obra declarada por los empresarios a finales de 2021 y el peso del empleo extranjero en cada sector antes de la pandemia. De hecho, son precisamente las ramas de hostelería, agricultura y construcción aquellas en las que los empresarios reportan una mayor percepción de escasez de trabajadores como factor limitante de su actividad en la actualidad”, como se observa en el gráfico¹⁴.



En última instancia, como indica la Estrategia de Competencias de la OCDE publicada en 2019¹⁵, el aumento de la movilidad ha generado la posibilidad de atraer talentos donde más se necesita; además, las personas migrantes pueden generar beneficios adicionales, ya que suelen emprender, innovar e

¹⁴<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/22/T1/Fich/be2201-it-Rec5.pdf>

¹⁵ <https://www.oecd.org/skills/OECD-skills-strategy-2019-ES.pdf>



introducir nuevas ideas y modelos de negocio. Sin embargo, esto requiere de políticas migratorias proactivas. Además, es fundamental impulsar un proceso para la rápida integración de migrantes y refugiados, lo que supone proporcionarles, entre otras medidas, una capacitación lingüística, el reconocimiento de sus títulos y competencias y una integración ágil de los niños en el sistema educativo y de los adultos en el mercado laboral.

Cambios y mejoras para superar las deficiencias del modelo migratorio actual

El modelo migratorio español no solo carece de agilidad en la capacidad de dar respuesta a los retos del mercado laboral, sino que incluye importantes ineficiencias y genera el desarrollo de prácticas de economía informal que tienen elevados costes económicos, sociales y de gestión.

Nuestro vigente marco legislativo en el ámbito migratorio fue diseñado en un momento en el que España empezaba a transitar de la condición de país emisor a receptor de flujos migratorios. En el ámbito reglamentario, la principal norma de referencia se inserta en una coyuntura aún marcada por la crisis económica iniciada en 2008. Este contexto es relevante a la hora de reconocer la carencia de instrumentos que permitan dar respuesta con la celeridad requerida a un escenario como el actual. Por el contrario, se traduce en un sistema de respuesta lenta, que entronca con entornos propicios para la proliferación de la economía sumergida y que se traduce en altos costes económicos. Es el caso del arraigo, que en lugar de 3 supone hasta 7 años en la práctica, se generan situaciones de economía informal que tienen un elevado coste tanto humano como económico.

La adopción de medidas para fomentar la migración circular, la aprobación de instrucciones concretas para determinados sectores económicos – como el audiovisual -, o el fomento de la migración cualificada a través de la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización constituyen avances que precisan de una acción aún más contundente en el actual contexto internacional. Tal es el sentido y la filosofía de propuesta de reforma limitada en su alcance, pero con capacidad de impulsar un auténtico cambio de paradigma en política migratoria para servir a los fines expuestos.

En este sentido se han diseñado las medidas orientadas a la eliminación de obstáculos en la figura de la autorización por cuenta propia, la posibilidad de que los estudiantes extranjeros puedan trabajar en España una vez formados o la nueva figura de arraigo con formación, inspirada en el modelo alemán de *los tolerados (duldung)*, y que permite incorporar a personas que hayan obtenido la cualificación que requiere la situación económica al mercado laboral en el corto plazo, con una formación orientada a las carencias existentes.



Finalmente, la reforma pretende adecuar el marco de las autorizaciones de trabajo al nuevo marco de contratación establecido por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, además de actualizar algunos elementos de figuras previstas en el Reglamento de Extranjería tras las novedades jurisprudenciales de los últimos años, integrando en el reglamento soluciones que se habían aportado a través de instrucciones.

1. Rigidez de la actual normativa migratoria vinculada al ámbito laboral

La normativa actual, diseñada a principios de siglo, produce un encorsetamiento evidente para cubrir las necesidades y desajustes del mercado de trabajo actualmente. Figuras como el Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura, que no ha sufrido modificaciones desde el año 2012, genera un efecto embudo para las necesidades de las empresas que, pese a requerir mano de obra en sus diferentes modalidades, encuentran que no pueden acceder a ella porque los puestos de trabajo que ofertan no se encuentran reflejados en el Catálogo.

En su defecto, han de acudir a procedimientos administrativos complejos, con elevados costes de tramitación y que se dilatan en el tiempo, que desincentivan la llegada de trabajadores por vías regulares y terminan en algunos casos impulsando el florecimiento de la economía sumergida con el tránsito a la misma de personas que acceden al mercado laboral a través de figuras colaterales como la de solicitud de protección internacional.

En este escenario coexisten las necesidades del mercado de trabajo –especialmente acuciantes en algunos sectores- con la existencia de personas en situación irregular que desean trabajar y que se ven obligadas a acudir a las denominadas autorizaciones de residencia por circunstancia excepcionales, y, más en concreto, a los denominados arraigos laboral y social.

La normativa que se pretende reformar exige, en el caso del arraigo laboral, que el extranjero haya permanecido en España durante dos años y haya trabajado de manera regular o irregular durante un período acreditado de seis meses. Aunque en principio la norma estaba prevista para personas en situación irregular que trabajaran en la economía informal, la doctrina del Tribunal Supremo ha establecido que este instrumento puede ser utilizado también por personas que hayan trabajado de



manera regular, es decir, dadas de alta, y que se encuentren en situación irregular en el momento de la solicitud.

En el caso del arraigo social, la norma actualmente exige que la persona extranjera acredite un período de permanencia en España durante tres años y tenga vínculos familiares o aporte un informe que acredite su inserción en la sociedad española. Pero también le exige que deba aportar un contrato con una duración mínima de un año. Durante 2021, en España se concedieron por razones de arraigo laboral 5.902 autorizaciones (7.731 a 1 de mayo de 2022) y por arraigo social 47.877 (15.915 a 1 de mayo). A ellas cabría sumar las 19.051 concedidas por arraigo familiar (7.167 a dicha fecha).

Es más que razonable pensar que durante los períodos de tiempo que exige la norma, para sobrevivir, estas personas han estado trabajando de manera irregular, especialmente en el caso del arraigo social, por lo que parece también razonable articular medidas que permitan avanzar en el ajuste del mercado laboral español desde una perspectiva de regularidad documental.

Por todo ello se propone reformar la determinación de la situación nacional de empleo, de cara a conformar un Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura que permita una fotografía más exacta de las necesidades del mercado de trabajo; una mejora en los procedimientos de la gestión de la contratación en origen y de la migración circular, fidelizando a aquellas personas que cumplan con todos los compromisos adquiridos, especialmente el de retorno; una adecuación de los arraigos laboral, social y familiar a la realidad laboral y social actual; y la creación de una nueva figura de arraigo, el arraigo para la formación.

Ha quedado puesto de manifiesto en las páginas precedentes la necesidad de un empleo con formación para suplir las carencias que encuentran actualmente las empresas españolas. Se propone, de modo similar al que Alemania denomina estancia tolerada, que personas que se encuentren en España en situación irregular y asuman un compromiso efectivo de formación, puedan obtener una autorización de residencia una vez acreditada la formación. Esto permitirá una doble consecuencia: por un lado, se podrá obtener personal con la formación necesaria para cubrir los puestos de trabajo que ofertan las empresas; por otra parte, se procederá a incorporar al mercado laboral a personas que se encuentran trabajando de manera precaria o directamente irregular.



2. Régimen de estudiantes

La transposición 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 en España de la manera más rígida.

Esta circunstancia ha propiciado que los estudiantes extranjeros no puedan trabajar, salvo excepciones, en España de manera simultánea con los estudios, ya que, entre otras consideraciones, el salario que pudieran obtener no podía servir para su sostenimiento económico.

En el caso de los estudiantes no comunitarios, hay unos 50 mil matriculados, que, con las medidas aquí planteadas podrían suponer la inmediata incorporación al mercado laboral de un porcentaje muy elevado de ellos, en perfiles con alta cualificación, y con el impacto económico que demuestran numerosos informes, como el realizado en el año 2020 por ICEX España¹⁶. Este estudio calcula que su impacto económico global en la economía española asciende a 3.8 millones de euros y que el efecto multiplicador del gasto de los estudiantes es de 2,3. Un efecto multiplicador de 2,3 supone que, por cada euro gastado en su programa académico, estos estudiantes internacionales gastaron 2,3 euros adicionales en una amplia gama de sectores de la economía española. A estos elementos debe añadirse una variedad de intangibles de difícil cuantificación, como es el hecho de que los estudiantes que vienen a España a formarse y a realizar su primera experiencia laboral se exponen a la cultura de nuestro país y gracias a esta experiencia construyen lazos estrechos, invisibles, y permanentes entre su país y el nuestro. Estos estudiantes internacionales serán los mejores embajadores de futuras alianzas de colaboración entre ambos países.

Por otra parte, la autorización laboral que se ha venido concediendo establecía, por la razón anterior, que no podía exceder de tres meses si se trataba de jornada a tiempo completo o actividad por cuenta propia a tiempo completo. Estos elementos no propician ser un atractivo para la internacionalización de las Universidades españolas, al mismo tiempo que se pierde la posibilidad de incorporar a personas con un cierto nivel de cualificación a las empresas que operan en España. De aquí que, en consonancia con la Directiva, se haya flexibilizado el acceso de los estudiantes al mercado de trabajo fijando un número

¹⁶ <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/que-es-icex/sala-de-prensa/sala-prensa/la-matriculacion-estudiantes-internacionales-genera-en-espana-3.800-millones-euros-new2021870637.html>



máximo de 30 horas semanal como actividad laboral y permitiendo que el rendimiento económico que pueda obtenerse de la actividad laboral sí pueda formar parte del sostenimiento del estudiante.

3. Actividades por cuenta propia

La normativa reglamentaria en materia de trabajo por cuenta propia por personas extranjeras no facilita las actividades de emprendimiento por parte de éstas; especialmente con carácter inicial. A las trabas documentales se une el hecho de considerarse que el trabajador por cuenta propia sólo podía estar vinculado a una gran inversión, eliminando la figura del emprendedor individual que se limita a la inversión mínima de acuerdo con las características de su proyecto laboral. No está de más señalar que durante 2021 se concedieron al amparo de las normas reglamentarias una cifra tan escasa como 285 autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia.

Se ha optado por la eliminación de cuestiones de carácter documental (presentación de proyectos de actividad a realizar, la incidencia en la creación de empleo) y, a la vez, se ha determinado en el ámbito de las renovaciones, la máxima compatibilidad entre trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia para incentivar el emprendimiento entre las personas migrantes.

4. Oficinas de Extranjería

La tramitación media de una autorización para residir y trabajar se sitúa en torno a los 9 meses, contando con todos los trámites preceptivos: Obtención del certificado de insuficiencia de demandantes de empleo, autorización para trabajar ante la OEX, expedición del visado en el país de origen, viaje a España, obtención de la Tarjeta de Identidad de Extranjeros y alta en la Seguridad Social. Ello refleja las dificultades burocráticas que acompañan a las autorizaciones de residencia y de residencia y trabajo. A ello se une la limitada capacidad de las Oficinas de Extranjería para dar respuesta rápida y eficaz a las demandas que la población extranjera y las empresas requieren, tanto para autorizaciones iniciales como para las renovaciones de dichas autorizaciones.

Por ello, es preciso avanzar en un nuevo modelo de Oficina que garantice el legítimo interés de las empresas a obtener sin dificultades las autorizaciones para sus trabajadores y el legítimo interés para las



propias personas extranjeras, ya que ambos ven mermada su seguridad jurídica. Si bien este problema puede ser endémico en la administración – por el envejecimiento de plantillas – las particularidades de los trámites de extranjería permiten apostar por una estrategia específica e innovadora. Cualquier resolución a medio plazo para las OEX debe necesariamente pasar por el refuerzo de sus relaciones de puestos de trabajo, la mejora del atractivo de los puestos, la adecuada dotación económica de estos puestos, especialmente en comparación con puestos equivalentes en otras ramas de la administración territorial, y medidas destinadas a la retención del talento.

De acuerdo con datos de 2020, casi una de cada 4 puestos de trabajo de las Oficinas de Extranjería estaba vacante. En tres oficinas este dato era superior al 40%, y en 12 oficinas entre un 30 y 40% de su plantilla. Esto supone que, en un tercio de las oficinas de extranjería, más de un tercio de su plantilla está vacante.

Además, el desempeño de las Oficinas puede verse alterado muy rápidamente por alteraciones bruscas de los efectivos de que dispone (por bajas médicas, traslados de su personal), o por incrementos no previsibles del volumen de trabajo en relación con alguno de los procedimientos. Ejemplos muy claros de ello han sido las modificaciones en la interpretación jurisprudencial (en el caso del arraigo laboral supuso un incremento del 1.400% de las solicitudes recibidas en el año), por sucesos externos relacionados con las fronteras o con desplazamientos masivos, o cambios en las relaciones bilaterales con otros países, como fue el Brexit. Cualquiera de estos eventos puede suponer el colapso de una Oficina, y un descenso muy abrupto en la calidad del servicio prestado, que lastre la calidad del mismo durante un periodo, o de forma permanente, a través de la acumulación de retrasos.

En la actualidad se utilizan una serie de indicadores para medir, analizar y comparar la eficiencia de los servicios prestados por las Oficinas de Extranjería. Estos indicadores miden el porcentaje de expedientes que son resueltos por la oficina en el plazo establecido reglamentariamente, tres meses como línea general, y hacen seguimiento de cuatro tipos de autorizaciones muy características y relevantes por su volumen: las autorizaciones por circunstancias excepcionales (arraigo), la autorización de familiar de ciudadano comunitario, la autorización de trabajo por cuenta ajena, y la autorización de residencia de larga duración.

Los resultados de tasas de resolución arrojan resultados muy insatisfactorios. Los indicadores medios no dejan de ser muy insatisfactorios. Por ejemplo, el porcentaje de resolución global en plazo de los expedientes de circunstancias excepcionales (como el arraigo) es del 47%, es decir, más de la mitad de



las solicitudes se tramitan por encima del plazo establecido. Hay oficinas en las que más del 90% de los expedientes se resuelven por encima de los nueve meses.

Esto da lugar a situaciones insostenibles en las que los plazos de tramitación se alargan por encima de lo que los empleadores están dispuestos a esperar a la hora de mantener su voluntad de contratar a esa persona, generando gran inseguridad jurídica al ciudadano, lastrando sus posibilidades de incorporación al mercado laboral y a la situación de regularidad, y con un coste económico muy importante. Estos retrasos suponen cotizaciones potenciales no ingresadas por los tiempos de tramitación, y pueden introducir cuellos de botella administrativos a gran escala en muchos sectores, que deban esperar más de seis meses para la incorporación de los profesionales que necesitan.

Es por ello que la creación de una Unidad flexible, centralizada, que pueda prestar apoyo a las Oficinas que se encuentren en una situación crítica, puede suponer un punto de inflexión entre el colapso de una unidad gestora y la prestación de un servicio adecuado al ciudadano.

C) Principios de buena regulación

Este proyecto se adecua a los principios de buena regulación a los que se refiere el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así, la norma es respetuosa con los principios de necesidad y eficacia, por cuanto persigue un claro objetivo basado en una razón de interés general.

Es conforme, además, con el principio de proporcionalidad, en la medida en que se limita a reformular la regulación contenida en el actual Reglamento de Extranjería y, además, articula vías de racionalización del procedimiento de documentación.

Asimismo, la iniciativa cumple con el principio de seguridad jurídica por ser coherente con el resto del ordenamiento jurídico tanto nacional como de la Unión Europea. Esta reforma introduce cambios en el ámbito del procedimiento administrativo en la medida en que el RD 557/2011 regula las especificidades en esta materia en la extranjería sobre la base de la Disposición adicional primera de la propia Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En aplicación del principio de transparencia se definen claramente los objetivos de la iniciativa normativa y se justifican en esta Memoria y en su parte expositiva. También se publicará el nuevo texto normativo en el portal web del Ministerio y se le dará difusión a través de las redes sociales.



Por último, en relación con el principio de eficiencia, esta reforma normativa no supone la imposición de nuevas obligaciones o cargas administrativas para los ciudadanos ni ninguna utilización de recursos públicos, por el contrario, pretende agilización de trámites administrativos ya existentes.

D) Alternativas

Se han considerado las siguientes alternativas.

- La no aprobación de ninguna norma. La posibilidad de no aprobar ninguna norma se ha descartado en la medida en que la necesidad de garantizar el principio de seguridad jurídica que proclama el artículo 9 de la Constitución española exige necesariamente la urgente adaptación de las figuras contractuales a las que se refiere el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, a lo dispuesto en el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre.
- La aprobación de Instrucciones o circulares. Esta opción se ha descartado ya que es necesario innovar el ordenamiento jurídico para conseguir los objetivos que se persiguen y, por tanto, resultarían insuficientes.
- La aprobación de un real decreto de modificación que se hace necesario para poder modificar la regulación contenida en el RD 557/2011 al tratarse de una norma del mismo rango normativo.

E) Plan Anual Normativo

De conformidad con lo previsto en el artículo 25.1 de la Ley 50/1997, de 28 de noviembre, y el artículo 2 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, este proyecto normativo se encuentra entre las iniciativas normativas propuestas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones que figuran en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2022, aprobado el 11 de enero de 2022 mediante Acuerdo del Consejo de Ministros.

I. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO.

A) Contenido del proyecto.

El proyecto consta de una parte expositiva, un artículo único de modificación, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.



En la parte expositiva se realiza una explicación de los motivos que llevan a la aprobación de este real decreto y se justifica su conveniencia. En concreto, se resumen los principales cambios que la reforma introduce en cinco elementos o ejes fundamentales, que se detallarán a continuación.

El artículo único de modificación es el encargado de especificar los cambios que se introducen en el texto normativo. Se estructura en dieciocho apartados, cada uno de ellos modificativo de un precepto distinto del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero

La Ley Orgánica 4/2000 consagra como principio en el que ha de basarse el ejercicio de las competencias vinculadas con la inmigración la ordenación de los flujos migratorios laborales, de acuerdo con las necesidades de la situación nacional del empleo. Este principio de la **determinación de la situación nacional de empleo** atraviesa todo el modelo migratorio, y tiene, a excepción de las categorías exentas de dicha valoración según el artículo 40 de la referida Ley Orgánica, como principal reflejo el Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura.

El reglamento de extranjería, en su artículo 65, detalla el procedimiento de elaboración del mencionado Catálogo, así como la vía para que, en ocupaciones no incluidas en el mismo, los servicios de empleo puedan certificar la insuficiencia de demandantes de empleo y permitir la contratación de una persona residente en el extranjero para el mencionado puesto.

La reforma prevista en este reglamento incorpora tres elementos para favorecer la permeabilidad de esta determinación de la situación nacional de empleo, ofreciendo instrumentos para que, en los casos que la situación económica lo requiera, la incorporación de trabajadores extranjeros pueda producirse a través de vías basadas en la migración regular, ordenada y segura, y de manera muy focalizada hacia los perfiles y cualificaciones que requieren expresamente las empresas, y en plazos de tramitación acordes a la urgencia de esa necesidad.

En primer lugar, se otorga al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, en cuanto Ministerio competente en la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia económica la posibilidad de determinar sectores en los que se permita la contratación de trabajadores extranjeros, a través de una Orden ministerial.

La competencia internacional de economías globalizadas exige que las empresas puedan reaccionar con enorme rapidez, incorporando personal suficiente y formado en sus procesos críticos. Es por ello que, si bien la realización de un estudio de la situación nacional de empleo previo a la contratación de una



persona que se encuentra en el extranjero es un principio consagrado en la Ley Orgánica, es indispensable compaginar esa salvaguarda con la garantía de cobertura en un tiempo razonable para las empresas. Es por ello que, en segundo lugar, se procede a incorporar en el reglamento una modificación para que la posibilidad de que haya potenciales demandantes de ese puesto de trabajo en el futuro, tras ser formados para ello, no evite que las empresas puedan, con inmediatez, contratar para esa necesidad urgente de personal, trabajadores extranjeros, y se permite que el elemento de urgencia acreditado por la empresa sea valorado por parte de la Oficina de Extranjería a la hora de tramitar la autorización de trabajo.

Los plazos para la certificación de la insuficiencia de demandantes de empleo son, asimismo, provistos de mayor agilización, evitando que los trámites burocráticos puedan llegar a ser un elemento de ralentización de la competitividad de las empresas españolas.

Finalmente, considerando el relevante papel que ha de desempeñar el Diálogo Social en este proceso, se procede a aumentar el papel de seguimiento que realiza la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, procediendo a vincular su informe y seguimiento no únicamente al contenido de dicho informe de insuficiencia, sino al seguimiento de las disposiciones reglamentarias sobre la determinación de la Situación Nacional de Empleo.

La competitividad de la economía española, asimismo, no pasa únicamente por permitir la contratación de trabajadores extranjeros en sectores estratégicos, sino por favorecer vías de **emprendimiento y de trabajo autónomo**.

El artículo 37 de la LOEX, que regula las autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta propia establece clara y expresamente los requisitos de obtención de una autorización inicial de este tipo en sus apartados segundo y tercero. Sin embargo, el apartado primero del referido artículo enumera una serie de requisitos mínimos que debe cumplir la actividad por cuenta propia a desarrollar, pero no limita ni establece cuál debe ser el momento de acreditación de estos requisitos, pudiendo haberlo hecho, como en los apartados segundo y tercero, en los que claramente se referencia la autorización inicial.

En este sentido, el reglamento de extranjería, en relación con las autorizaciones de residencia por cuenta propia, exige el cumplimiento de estos requisitos, tanto los del apartado primero, como los de los segundos y terceros en la autorización inicial. El cumplimiento de estos requisitos en la autorización inicial estaba suponiendo un potencial obstáculo a la utilización de la figura, que de hecho es muy poco utilizada en extranjería. En el año 2021, por ejemplo, únicamente se concedieron 285 iniciales.



Por lo tanto, esta reforma postpone la presentación de los requisitos previstos en la ley orgánica de suficiencia de la inversión y la potencial creación de empleo al momento de la renovación, incluyéndolos en el artículo 109.

En primer lugar, se exime de la presentación en el momento de la solicitud de la autorización de algunos de los elementos que podían dificultar el acceso a esta figura, especialmente cuando se trata de personas en el extranjero, como son la acreditación de la inversión y medios, o la incidencia esperada en la creación de empleo. Se mantienen, sin embargo, los requisitos vinculados al cumplimiento de la legislación vigente, y la experiencia y cualificación necesaria para la realización de esta actividad.

En segundo lugar, se aumenta el número de figuras, especialmente en las renovaciones, en las que es posible la compatibilización de las autorizaciones por cuenta ajena y propia, como ya sucede en otras figuras del reglamento. En concreto, se habilita el acceso a ambos regímenes en las previsiones relativas a la compatibilidad entre ambas figuras, artículo 201;; en la renovación de la reagrupación familiar; y en la renovación de las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia.

Finalmente, se apoyan los esfuerzos realizados por el Gobierno de España durante las últimas décadas para favorecer la internacionalización de la economía española, y los enormes beneficios de la presencia de **estudiantes internacionales** en nuestras instituciones educativas. Los lazos que estos estudiantes mantienen con España tras pasar periodos de tiempo estudiando y trabajando en España, al retornar a su país, escalan y llegan a ser puentes de relación internacional a todos los niveles, y su presencia es, durante el tiempo de estudios, elemento de internacionalización en casa que favorece tanto al protagonista de los estudios, como a la institución y conjunto del estudiantado.





La atención a la regulación del trabajo de los estudiantes supone una oportunidad clara para reducir las vacantes a la vez que elevar el salario medio, reducir los cuellos de botella y autofinanciar la política incrementando el PIB.

España ha venido manteniendo el liderazgo a nivel europeo en los programas de movilidad de corta duración, como son el programa Erasmus+, pero su potencial de mejora de la llegada de estudiantes para titulaciones completas sigue siendo amplio, a través de la mejora del atractivo de las autorizaciones de estancia por estudios, entre otras políticas desarrolladas por los demás departamentos ministeriales.

La actual regulación limita la capacidad de trabajar posteriormente en España, lo cual desincentiva que los estudiantes se decidan a matricularse en España (frente a otros países que buscan atraer talento). Por tanto, se debe facilitar que los estudiantes que cursen un año puedan tener un permiso de trabajo de al menos tres años simultaneando o con posterioridad a la finalización del curso. Como ejemplo, en el año 2021 únicamente 658 estudiantes pudieron obtener una modificación de su autorización de su autorización de estudios a una autorización de trabajo, de los más de 50.000 matriculados.

Las instituciones de formación se han convertido en centros neurálgicos del desarrollo local y el establecimiento de HUBs empresariales. Su presencia e integración con el ámbito laboral cercano son claves en la atracción de empresas, conscientes de que el crecimiento de la propia empresa puede ir muy vinculado a su capacidad de atracción del talento joven. Al tiempo, los efectos beneficiosos de la formación desde el empleo han sido reconocidos e interiorizados en los planes de estudio de todo tipo de estudios, desde la Formación Profesional, a los grados o programas de especialización y máster. Por ello, esta reforma permite que los ingresos de los estudiantes puedan derivarse de la realización de una actividad laboral, siempre que sean compatibles con los estudios realizados y no superen las treinta horas semanales.

Persiguiendo el mismo objetivo de favorecer la internacionalización de las instituciones formativas españolas, esta reforma favorece la posibilidad de que los estudiantes internacionales puedan permanecer en España tras la inversión que realizan en ellos las instituciones educativas, convirtiéndose, además, esta posibilidad, en un importante elemento de atracción para las instituciones educativas, a la hora de competir con otras instituciones internacionales por la atracción de estudiantes. España, que es líder incontestable en los programas de movilidad de corta duración internacional, mina su potencial como referente en la formación internacional si no tiene en cuenta las necesidades e intereses de los estudiantes a la hora de elegir destino para su formación, y para su primer empleo tras esos estudios.



Por ello, los requisitos previstos en la normativa vigente se mantienen, si bien su cumplimiento deja de ser acumulativo para convertirse en diferentes vías de acceso.

Desde el punto de vista del ámbito laboral, el **Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral**, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo procede modificar el marco de las relaciones laborales en España, instaurando un procedimiento basado en la contratación indefinida, en contraste con la temporalidad característica de la práctica del régimen de contratación vigente en el momento de la aprobación del RD 557/2011.

En concreto, este nuevo modelo entraría en contradicción con la existencia de referencias a lo largo del marco normativo de las autorizaciones de trabajo a la duración de los contratos, vinculando la duración de la autorización de trabajo a la duración del contrato en que se basa la solicitud, o considerando la duración del contrato como elemento esencial de valoración del contrato como fuente de medios de sustento durante la vigencia de la autorización. Esta situación puede ser causa de inseguridad jurídica en la aplicación de la normativa de extranjería, en cuanto la aportación de contratos que se adecúen a los preceptos del reglamento en vigor podría ser de imposible cumplimiento – al no existir contratos de esas características; y en relación con la duración de la autorización, al no existir un marco de referencia para limitar o extinguir una autorización de trabajo para un período determinado de tiempo, en contraste con la presentación de una contratación indefinida para ese tipo de supuestos.

Así, la persecución de los objetivos previstos en esa normativa, de creación de un marco de contratación más justo y garantista, junto con el imperativo constitucional de ofrecer un marco de gestión basado en la seguridad jurídica, hacen indispensable la modificación del reglamento de extranjería.

Esta reforma se realiza a través de dos elementos:

En primer lugar, a través de la **creación de un nuevo modelo de gestión colectiva de contratación en origen** que se alinee con los objetivos de la reforma laboral, superando las contradicciones arriba mencionadas, y que ofrezca una alternativa más acorde con estos principios a las autorizaciones de trabajo de duración determinada, que quedan derogadas.

El nuevo modelo de gestión colectiva de contratación en origen (GECCO) acentúa el carácter de circularidad de este tipo de flujo migratorios, de manera similar a países europeos, como Francia, y sustituye el paradigma de temporalidad que ha caracterizado hasta la fecha el programa GECCO, por una figura que premia el compromiso de retorno del trabajador y fomenta este tipo de migración regular,



ordenada y segura. De esta manera, se crea una autorización plurianual, de cuatro años de autorización, que habilita exclusivamente a trabajar, no a residir, durante un máximo de 9 meses en un periodo de 12 meses, y en único sector, debiendo el trabajador retornar tras la finalización del periodo anual de trabajo.

El compromiso de retorno del trabajo, elemento esencial de los proyectos de migración circular, se acompaña de la expectativa de continuidad que aporta el carácter plurianual de la autorización, y se recompensa al permitir, tras el periodo de cuatro años, la posibilidad de prorrogar por otros cuatro, o de obtener una autorización de residencia y trabajo de dos años. Desde el punto de vista de las empresas, se instaura una solución específica que ofrezca estabilidad en la provisión de puestos de difícil cobertura, y se crea una autorización para sectores deficitarios que requieran para la incorporación de su personal una habilitación profesional previa para el ejercicio de la profesión, como los conductores de transporte terrestre, por ejemplo, permitiendo que puedan obtener una autorización provisional de seis meses para la superación de estos requisitos, y condicionando a la presentación del mencionado comprobante a obtención de la autorización de trabajo.

En segundo lugar, la adecuación a la reforma laboral se produce a través de la modificación de las figuras de **circunstancias excepcionales por arraigo social**. Esta modificación permite actualizar el tipo de contrato que podrá presentarse en la solicitud, actualizando el requisito de presentación de un contrato no inferior a un año – basado en la temporalidad del mismo como elemento de valoración – por la adecuación del mismo al Salario Mínimo Interprofesional. Se permite la presentación de varios contratos para la misma ocupación, trabajando de manera simultánea para más de un empleador, siempre que la suma represente una jornada semanal no inferior a treinta horas en el cómputo global y se garantice el Salario Mínimo Interprofesional, y eliminando el requisito de que cada uno de estos contratos deba tener un año de duración.

La actualización de las figuras de circunstancias excepcionales por arraigo resultaba indispensable en el caso del arraigo social, por la modificación del régimen de contratación, pero esta actualización era así mismo imperativa en las demás figuras previstas en el artículo 124.

En concreto, **el arraigo laboral** ha experimentado desde el año 2021 una modificación sustancial en la interpretación jurisprudencial de su alcance y supuestos. Con fecha 25 de marzo de 2021, el Tribunal Supremo ha dictado la sentencia 1184/2021 en la que interpreta este artículo. En concreto, el Alto Tribunal especifica que el párrafo segundo de este 124.1 no implica que la acreditación de la relación laboral y de su duración deba llevarse a cabo exclusivamente a través de los medios establecidos en él (resolución judicial o acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social), sino que podrá



demostrarse por cualquier medio de prueba válido en derecho. Esta doctrina jurisprudencial ha sido ratificada en las posteriores sentencias 1802/2021 y 1806/2021. En ellas el Tribunal Supremo recuerda que el criterio de arraigo se ha configurado como la existencia de vínculos que unen al extranjero con el lugar en que reside, ya sean de tipo económico, social, familiar, laboral, académico u otros que sean relevantes para apreciar el interés del extranjero en residir en nuestro país y determinen la prevalencia de tal interés particular para la concesión del permiso de residencia temporal solicitado. Sobre esta base, el Alto Tribunal hace énfasis en que no cualquier circunstancia da lugar al arraigo, sino que debe existir “una vinculación especial con nuestro país”. Por ello, refiere expresamente el hecho de que es oportuno entender que en el caso del arraigo laboral la relación de trabajo tiene que haberse dado en los dos años anteriores a la presentación de la solicitud.

A través de la Instrucción 1/2021, de 8 de junio, de la Secretaría de Estado de Migraciones, sobre el procedimiento relativo a las autorizaciones de residencia temporal por razones de arraigo laboral, se realizó una aclaración sobre la aplicación de estos nuevos supuestos, inéditos en la interpretación dada hasta la fecha. Sin embargo, el volumen, relevancia, y utilización de las vías de acceso a la situación de arraigo abiertas por esta interpretación, y que derivan de una situación de irregularidad sobrevenida tras una experiencia laboral regulada y amparada por una autorización de trabajo, demuestran tener entidad suficiente como para ser reguladas específicamente, y de manera más amplia y ofrece mayor seguridad jurídica que la que permite su desarrollo a través de instrucciones.

Es por ello que la figura del arraigo laboral se centra exclusivamente en este supuesto, la acreditación de haber permanecido en España durante al menos dos años, en los que la persona ha tenido una experiencia laboral regular, que ha supuesto como mínimo una actividad de jornada de 30 horas semanales en el periodo de 6 meses, o 15 horas semanales en un periodo de 12 meses.

Y por otra parte, la obtención de una autorización de residencia y trabajo tras la acreditación de haber sido contratado estando en situación irregular se configura recogiendo las aportaciones jurisprudenciales desde 2021, buscando, en esta actualización, reforzar su naturaleza restaurativa del régimen regular de contratación. Se considera, desde este punto de vista, mucho más cercana a las autorizaciones por colaboración con las administraciones públicas, y se enmarca como un supuesto diferenciado en este artículo. A través de esta autorización, de dos años de duración, se facilita la aportación de cualquier medio de prueba para demostrar la existencia de dicha relación laboral irregular, pero se encomienda la valoración de dicha prueba a las autoridades laborales, y no las migratorias. Y se permite que la solicitud de este tipo de autorización excepcional, previa aportación a estos efectos de una resolución judicial o



administrativa relativa al acta de infracción emitida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, o un acta de conciliación en la que el empleador reconozca la irregularidad de la contratación, se realice tanto de oficio como por parte del interesado.

Asimismo, en cuanto el elemento esencial que diferencia esta vía de acceso a una autorización de trabajo no es la existencia de una permanencia previa que acredite un arraigo – como en el caso del arraigo social – sino la constatación de una inserción laboral no deseada, y que se pretende reconducir, no se exige un tiempo previo más allá de los seis meses de dicha relación irregular en el último año. Exigir un tiempo superior de permanencia previa podría dar lugar a buscar mantener una situación de trabajo fuera del marco normativo vigente, y con ello el hecho contradictorio de promover una situación que se desea evitar.

El **arraigo familiar** había experimentado desde el año 2020 una nueva actualización en la utilización práctica, a través de las Instrucciones 8/2020 de la Dirección General de Migraciones, sobre la residencia en España de los progenitores, nacionales de terceros países, de menores ciudadanos de la Unión, incluidos españoles. Estas instrucciones supusieron el germen de la creación de una vía para el acceso a las autorizaciones de residencia para los familiares de los ciudadanos de nacionalidad española, separada del régimen comunitario, pero que concede un derecho equivalente en cuanto a duración de la autorización, de cinco años.

La necesidad de crear una vía específica responde, en primer lugar, al objetivo de facilitar que los nacionales españoles puedan residir junto a los miembros de su familia nacionales de terceros países, no vean este deseo supeditado a la superación de unos requisitos económicos propios del régimen comunitario y asociados a la libre circulación entre nacionales comunitarios, generando situaciones indeseadas en la que los ciudadanos de nacionalidad española se puedan ver obligados a abandonar España para poder residir junto a sus familiares, especialmente en el caso de miembros especialmente vulnerables, como menores, o ascendientes a cargo.

En segundo lugar, esta reforma incorpora una categoría específica que había quedado desatendida hasta la fecha, y no prevista específicamente en la normativa de extranjería, y es la mención expresa de las personas incapacitadas de nacionalidad española cuyo tutor legal o progenitor sea nacional de un tercer país, y en los que el derecho a residir conjuntamente no debe venir limitada por la minoría de edad de este.



Los migrantes constituyen hoy en día cerca de la décima parte de la población que vive en los países miembros de la OCDE; sin embargo, es frecuente que estén sobrecualificados. Las personas migrantes con un alto nivel educativo también presentan tasas de empleo más bajas que las de sus homólogos nativos. Los gobiernos deben colaborar con los empleadores para favorecer el reconocimiento de las cualificaciones extranjeras y para garantizar que los migrantes obtengan una experiencia laboral temprana. Proporcionar formación lingüística reduce un importante obstáculo al empleo, y lo ideal sería que esta formación se impartiera en el puesto de trabajo.

Aprovechar al máximo las competencias de las personas migrantes es otra consideración importante a la hora de promover el uso de las competencias, ya que los migrantes han pasado a representar en torno a la décima parte de las personas que viven en los países miembros de la OCDE (OECD/EU, 2018). En algunos de estos países, la población de migrantes es incluso mayor (Canadá, Israel, Luxemburgo, Nueva Zelanda y Suiza), pues es migrante 1 de cada 5 personas o cada menos (OECD, 2019). En el último decenio, la proporción de extranjeros en el empleo total ha aumentado en la mayoría de los países miembros de la OCDE. Durante ese periodo, en muchos países los nuevos inmigrantes pasaron a constituir entre una cuarta parte y la mitad de las nuevas incorporaciones a la población activa.

En esta línea, y en relación con las autorizaciones de residencia temporal por razones de arraigo, esta reforma introduce un nuevo supuesto de acceso, el **arraigo para la formación**, destinado a favorecer la integración de los potenciales solicitantes de este tipo de autorizaciones en el mercado laboral, canalizando y facilitando esta inclusión a través del acceso a actividades formativas.

Aquellas personas que acrediten una residencia continuada en España durante un periodo mínimo de dos años, y que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen o en los países en los que hayan residido durante los últimos cinco años, podrán obtener una autorización provisional por un tiempo de 12 meses, prorrogables por otros 12 meses, tras comprometerse a realizar una formación reglada o a obtener una acreditación oficial de las cualificaciones profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales en el ámbito de la administración laboral, o una formación conducente a la obtención de la certificación de aptitud técnica o habilitación profesional necesaria para el ejercicio de una ocupación específica.

A diferencia de las otras autorizaciones de residencia temporal previstas en este artículo 124, la autorización de arraigo para la formación tendrá naturaleza provisional, únicamente de residencia. Una vez superada la formación comprometida en el momento de la solicitud, la autorización se convertirá en definitiva previo aporte de un contrato de trabajo, y tendrá una autorización de dos años.



Para ello, una vez superada la formación, y durante la vigencia de la autorización provisional, el interesado deberá aportar aporte ante la Oficina de Extranjería donde hubiera solicitado la autorización provisional un contrato de trabajo y el comprobante de haber superado la formación prevista en la solicitud provisional. La Oficina de Extranjería concederá en estos casos una autorización definitiva de dos años que habilitará a trabajar.

La autorización temporal por arraigo para la formación permitirá a través de esta medida la incorporación en el mercado laboral en sectores especialmente deficitarios, y pretende facilitar el acceso de personas con esta formación a puestos de trabajo de difícil cobertura que puedan requerir formación previa.

De forma paralela a esta iniciativa, este reglamento favorece la continuidad de la estancia regular de personas ya incorporadas al mercado de trabajo, **facilitando la renovación de las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena**, eliminando el carácter acumulativo de los requisitos previstos en el artículo 72 para la renovación de la misma.

No es, sin embargo, la única medida prevista para atender a lo que se ha convertido en un problema de primer nivel para las economías contemporáneas, la disponibilidad de personas con competencias y habilidades para el desempeño de tareas consideradas críticas para la recuperación y el crecimiento económico.

La Comunicación de la Comisión Europea de 27 de abril de 2022 sobre atracción de competencias y talento a la Unión Europea reconoce los beneficios reconocidos de manera objetiva de la migración en las economías. Estos efectos beneficiosos se tornan especialmente relevante en el contexto de recuperación del mercado laboral europeo tras los reveses causados por la COVID-19. En determinados sectores, las carencias estructurales de mano de obra han llegado en el contexto europeo a un momento o estado crítico, como reconoce la mencionada Comunicación: los empleadores de la UE se enfrentan a la escasez en hasta 28 profesiones que emplean al 14 % de la mano de obra de la UE en 2020.

Esta tendencia acentúa elementos de tensión previos, como son la inversión de la pirámide demográfica o las dificultades inherentes a determinadas regiones tanto por diferencias en desarrollo como por reticencias a la movilidad geográfica interna a nivel nacional. En este contexto, la competencia internacional por el talento y por la mano de obra se convierte en un eje transversal a todas las políticas económicas y orientadas a la recuperación, tornando la disponibilidad de personas cualificadas en un punto de inflexión y no retorno a la hora de que España sea capaz de abordar con éxito los objetivos previstos y perseguidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Desde este punto de



vista, no hay elemento más urgente desde el diseño de las políticas públicas como garantizar la competitividad de España en esta lucha por el talento, pues no hay elemento tan vertebrador y holístico a cualquier iniciativa pública o privada, como la disponibilidad de personas capaces de contribuir con su trabajo a la recuperación económica en cualquier ámbito de actividad.

De esta manera, el artículo único modifica el reglamento de extranjería en torno a cinco temáticas: reforma laboral y adecuación de las autorizaciones de duración determinada y la gestión colectiva de contratación en origen, las autorizaciones excepcionales por arraigo, la determinación de la situación nacional de empleo, el régimen de estudiantes y de autorizaciones por cuenta propia.

El apartado uno modifica el artículo 42 en relación con la compatibilidad de trabajo y estudios.

El apartado dos modifica el artículo 61 en relación con la compatibilidad de trabajo por cuenta ajena y propia en la renovación de la reagrupación familiar.

El apartado tres modifica el artículo 65 en relación con la determinación de la situación nacional de empleo.

El apartado cuatro modifica el artículo 71, en relación con la flexibilización de las renovaciones por cuenta ajena.

El apartado cinco modifica el artículo 72 en relación con la compatibilidad de trabajo por cuenta ajena y propia en la renovación de la autorización de trabajo por cuenta ajena.

El apartado seis modifica el artículo 105 en relación con los requisitos previstos en las autorizaciones por cuenta propia.

El apartado siete modifica el artículo 109 en relación con la acreditación de los requisitos de cumplimiento de los requisitos de suficiencia de inversión y potencial creación de empleo en la actividad por cuenta propia a la hora de renovar esta autorización, y amplía la compatibilidad de trabajo por cuenta ajena y propia en la renovación de la autorización de trabajo por cuenta propia.

El apartado ocho modifica el artículo 124, en relación con las autorizaciones de residencia temporal por arraigo laboral, social y familiar, y crea la figura de arraigo para la formación.



El apartado nueve modifica las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales de colaboración con autoridades públicas, razones de seguridad nacional o interés público para incorporar una autorización relacionada con la acreditación de una experiencia de seis meses de trabajo en situación irregular.

El apartado diez modifica el artículo 167 aclarando el tipo de autorizaciones que podrán incorporarse en la orden anual de gestión colectiva de contrataciones en origen, y crea un modelo específico de migración circular basado en la plurianualidad.

El apartado once modifica el artículo 168 actualizando la denominación del Ministerio al resto del título.

El apartado doce modifica el artículo 169 adecuando las previsiones al régimen previsto en el artículo 167, que no incluye ni modalidades de temporada o por obra y servicio, ni basado en la diferencia entre genéricas y nominativas.

El apartado trece modifica el artículo 170 actualizando el régimen de las autorizaciones podrá ser únicamente de trabajo y no de residencia; la denominación de las administraciones implicadas; la atribución de la Dependencia de Trabajo de la solicitud del informe al Registro Central de Penados en el proceso; se especifica que la orden anual GECCO incluirá los requisitos que deberán cumplir las empresas para la obtención de estas autorizaciones, así como los requisitos y procedimiento de autorización de cambios de empleador y de provincia, si bien estas modificaciones no podrán suponer ampliación del número de meses trabajados por año ni alterar el sector para el que se concedió; y se incluye la posibilidad de que la orden GECCO incorpore autorizaciones provisionales de seis meses para aquellas ocupaciones que requieran una certificación de aptitud profesional, supeditada la obtención de la autorización de trabajo a la superación de este requisito.

El apartado catorce modifica el artículo 199 en relación con el tránsito de estancia por estudios a la autorización de trabajo.

El apartado quince modifica el artículo 201 facilitando el acceso a las autorizaciones por cuenta ajena y propia al eliminar el requisito de acreditación previa de compatibilidad de ejercicio de ambas figuras.

Finalmente, la reforma incorpora una **disposición adicional** a través de la que se crea la Unidad de Tramitación de Expedientes de Extranjería (UTEX), como elemento de apoyo en la gestión de los expedientes de extranjería, y con el objetivo de ser una unidad transversal, polivalente, de soporte a las unidades de tramitación de los expedientes de extranjería.



La UTEX dependerá orgánica y funcionalmente de la Dirección General de Migraciones, en cuanto su naturaleza no se limita a un ámbito territorial concreto, sino que tiene vocación de unificación de criterios y por naturaleza para el conjunto de las oficinas, trascendiendo por lo tanto el ámbito propio de la administración territorial.

Esta unidad tendrá el nivel que se determine en la Relación de puestos de trabajo del Departamento. Será una unidad especializada en la gestión colectiva, telemática y masiva, de expedientes.

La UTEX asumirá las funciones de gestión y apoyo en la tramitación de las autorizaciones de residencia y/o trabajo que por resolución del Secretaría de Estado de Migraciones se determinen, según las indicaciones de la Dirección General de Migraciones, y para el ámbito territorial que se establezca a través de esta resolución.

En concreto, podrá asumir la recepción, instrucción parcial o total, de las autorizaciones, cuando se recomiende por motivos de eficiencia en el uso de los recursos la gestión colectiva y centralizada de las mismas, o las labores de apoyo a las Oficinas de Extranjería en la instrucción de las autorizaciones cuya resolución corresponde a las personas titulares de las Delegaciones o Subdelegaciones de Gobierno través de procedimientos de tramitación descentralizada.

Esta unidad podrá asumir tareas de apoyo en la grabación o instrucción de los trámites que se determinen, logrando, entre otros objetivos:

- Mejorar la aplicación homogénea de la extranjería y la unificación de criterios y comunicaciones en los procedimientos que por resolución se determinen.
- Facilitar el reparto de cargas de trabajo entre las diferentes oficinas de extranjería a través de procedimientos de gestión descentralizada.
- Atender de forma rápida y urgente a variaciones en el volumen de trabajo de oficinas de extranjería, alteraciones en su situación de personal, o relacionadas con la aplicación de determinadas autorizaciones de extranjería, que puedan causar un retraso en el normal funcionamiento de la oficina y afectar al servicio recibido por el ciudadano.
- Apoyar en el buen funcionamiento de la prestación de servicios relacionados con la extranjería a nivel nacional, mejorando la imagen que recibe el ciudadano de la gestión de la inmigración.

Las disposiciones transitorias primera y segunda atienden a la validez de las autorizaciones o tarjetas en vigor, especificando que las distintas autorizaciones o tarjetas que habilitan para entrar, residir y trabajar



en España, concedidas en el ámbito de aplicación del reglamento que se aprueba mediante este real decreto y que tengan validez a la fecha de su entrada en vigor, conservarán dicha validez durante el tiempo para el que hubieran sido expedidas. Aquellas presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto y del Reglamento que por él se aprueba se tramitarán y resolverán conforme a la normativa vigente en la fecha de su presentación, salvo que el interesado solicite la aplicación de lo dispuesto en este Real Decreto y en el Reglamento que por él se aprueba y siempre que se acredite el cumplimiento de los requisitos exigidos para cada tipo de solicitud.

La **disposición derogatoria única** prevé que todas las disposiciones de igual o inferior rango al real decreto que se aprueba y que sean contrarias a sus previsiones queden derogadas.

Asimismo, deroga el capítulo VI del Título IV, por el que se regulan las autorizaciones de duración determinada. Esta figura resulta incompatible con el actual marco de contratación laboral vigente, desde su modificación por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. El régimen de migración circular previsto en el Título VIII tras la actualización operada por este real decreto ofrece instrumentos suficientes para que el tipo de autorizaciones de temporada o campaña sean tramitados conforme a estos preceptos. Asimismo, existe para las figuras de contratación de deportistas profesionales que eran canalizadas a través de la figura de la duración determinada, un régimen específico aprobado por el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 15 de julio de 2005, por el que se aprueban las Instrucciones por las que se determina el procedimiento para autorizar la residencia y el desarrollo de actividades laborales deportivas profesionales por extranjeros.

La **disposición final primera** faculta a los órganos competentes de los ministerios coproponentes a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la norma.

Por último, la **disposición final segunda** prevé la entrada en vigor a los 20 días de su publicación.

B) Justificación de las especificidades en materia de procedimiento administrativo

Las especificidades en materia de procedimiento administrativo se justifican en la propia Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común que en su disposición adicional primera determina que las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo establecido en esa Ley.



C) Tramitación del proyecto y consultas.

Consulta pública

A través del Acuerdo de Consejos de Ministros de 31 de mayo de 2022 se ha autorizado la tramitación por la vía de urgencia prevista en el artículo 27.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. De acuerdo con el mismo, no será preciso el trámite de consulta pública previsto en el artículo 26.2, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia pública o de información pública sobre el texto a los que se refiere el artículo 26.6, cuyo plazo de realización será de siete días.

Estudios y consultas que se han estimado convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto

De conformidad con el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno a lo largo del procedimiento de elaboración de este real decreto, se van a recabar, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto. En particular, se entiende pertinente en este caso solicitar informe a los órganos siguientes:

- El Ministerio del Interior por las competencias que ostenta en materia de extranjería, y como coproponente al texto.
- El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea, como coproponente.
- El Ministerio de Política Territorial, como coproponente.
- El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.
- El Ministerio de Trabajo y Economía Social
- El Ministerio de Hacienda y Función Pública
- La Comisión Interministerial de Extranjería, sobre la base del artículo 3 del Real Decreto 1946/2000, de 1 de diciembre.
- El texto se someterá a informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Informes preceptivos

Se solicitará informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a los efectos previstos en el artículo 26.5, cuarto párrafo, de la Ley 50/1997, de 27 de



noviembre. Las distintas consideraciones efectuadas en el mismo se incorporarán tanto al texto de esta MAIN como al del real decreto.

Se va a solicitar informe al Ministerio de Política Territorial a los efectos establecidos en el artículo 26.5, sexto párrafo, de la Ley 50/1997, para el estudio de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

También, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.5, quinto párrafo, de la Ley 50/1997, debe ser objeto de aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública por regular el proyecto normativo un procedimiento administrativo y afectar a la organización administrativa de la Administración General del Estado.

Información y audiencia pública

Se realizará el trámite de información pública previsto en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y el 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, sobre la base del texto normativo para que puedan participar todos los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales deseen hacer otras personas o entidades. En esta fase se recabará directamente la opinión de:

- La Comisión Laboral Tripartita de Inmigración sobre la base del artículo segundo de la Orden TAS/1713/2005, de 3 de junio.
- El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, sobre la base del artículo 3 del Real Decreto 3/2006, de 16 de enero.
- También durante esta fase se dará audiencia pública a las Comunidades Autónomas por ser la extranjera un título competencial horizontal que puede afectar a sus competencias sectoriales.

Examen del texto por el Ministerio de Presidencia

Sobre la base del artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, el texto se remitirá a la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa como órgano encargado de promover la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno.

Dictamen del Consejo de Estado

Se solicitará el preceptivo dictamen del Consejo de Estado regulado en el artículo 26.7 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre y el artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. De conformidad con el artículo 2.4 de esta Ley, será el último de los informes que se emita en el procedimiento.



Aprobación, publicación y entrada en vigor

El presente real decreto se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación.

Se publicará en el Boletín Oficial del Estado y entrará en vigor a los 20 días, a excepción de lo relativo a la disposición derogatoria, que entrará en vigor un año después de la publicación del real decreto en el Boletín Oficial del Estado.

D) Listado de normas derogadas

Este real decreto modifica la regulación contenida en el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

E) Vigencia

Se aprueba con una vigencia temporal indefinida.

II. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

Tal y como se especifica en la disposición adicional primera del RD 557/2011, este se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1 2.ª de la Constitución, que establece como competencia exclusiva del Estado en la nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

De conformidad con lo anterior sobre la misma base competencial se aprueba este real decreto de modificación.

III. ANÁLISIS DE IMPACTOS

A) IMPACTO ECONÓMICO PRESUPUESTARIO.

La economía española se enfrenta a un problema bien conocido en el mercado laboral: con niveles de desempleo por encima del 10% se produce un tensionamiento del mercado que se traduce en la existencia de vacantes en un amplio número de sectores y perfiles. Las reformas llevadas a cabo dirigidas a mejorar las condiciones laborales tras la reciente reforma del mercado de trabajo y de formación profesional jugarán un papel relevante de cara a mitigar este anómalo comportamiento del mercado de trabajo español.



Sin embargo, a muy corto plazo, el plan de recuperación, transformación y resiliencia, que tiene previsto movilizar en España inversiones por valor de 140.000 millones de euros, y que permitirá impulsar la doble transición verde y digital, requiere para su ejecución de un aumento de la contratación, en muchos casos en perfiles con alto nivel de cualificación, dada la naturaleza de las inversiones. Ya han empezado a demandarse nuevos puestos de trabajo asociados al despliegue de la inteligencia artificial y la robótica mientras que otros empleos están cambiando o desapareciendo, lo que está dando lugar a un repunte de las vacantes y a la aparición de cuellos de botella en algunos sectores que es necesario abordar para no frenar el crecimiento lo que requiere aprovechar todo el potencial del capital humano. Se estima que estas tecnologías crearán sesenta millones de nuevos puestos de trabajo en todo el mundo en los próximos cinco años.

España tiene un alto nivel de inversiones y se estima que el plan de recuperación impulsará un crecimiento potencial superior al 2%, con la creación de más de 800.000 puestos de trabajo en sectores de futuro. Para cumplir con el reto que tiene delante es necesario que cuente con las capacidades adecuadas. La Agenda de Capacidades de la UE destaca que los ecosistemas que se verán inicialmente más afectados son la sanidad, construcción, automóvil y transporte y turismo. La información más reciente indica que un 56% de las empresas están teniendo problema de búsqueda de perfiles tanto de alta cualificación como de baja cualificación.

En un contexto de competencia internacional por el talento y con dificultades crecientes para abordar las necesidades del mercado laboral la Comisión Europea ha situado las capacidades en el centro de la agenda de actuación europea durante los próximos cinco años en el marco de un ambicioso Pacto por las capacidades. Está previsto que trabajen conjuntamente las empresas, los interlocutores sociales y otras partes interesadas para aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece el instrumento *Next Generation EU*. El objetivo es desarrollar capacidades para el futuro con un enfoque basado en información que facultará a los ciudadanos para que mejoren sus capacidades mediante el desarrollo de herramientas innovadoras haciendo más flexible y accesible los itinerarios de aprendizaje.

Tener las capacidades adecuadas para la doble transición verde y digital y responder a los retos demográficos también puede abordarse con un enfoque más estratégico de la migración legal orientada a atraer y mantener mejor el talento, a través de vías de migración regular, ordenada y segura. Una política migratoria bien orientada desempeña un papel central, dentro de este conjunto de políticas, para abordar este reto y darle respuesta. En la actualidad, la UE está perdiendo la carrera mundial por el talento. La Comisión Europea ha reconocido la contribución de los migrantes en situación regular a la



reducción de la carencia de determinadas capacidades y ha impulsado una declaración conjunta con los interlocutores sociales y económicos europeos, destacando el potencial de los trabajadores migrantes para contribuir a las transiciones ecológica y digital proporcionando al mercado laboral europeo las capacidades que necesita.

Sin embargo, en España, las medidas migratorias, en el marco normativo actual, no permiten abordar esta situación de manera acorde a la urgencia que requiere el contexto sociodemográfico y económico aquí expuesto. Por el contrario, se traducen en un sistema de respuesta lenta a las necesidades del mercado laboral que puedan ser provistas a través de mecanismos de migración regular de ocupaciones de media y baja cualificación.

En España se han ido adoptando algunas medidas para fomentar migración circular y dispone de un programa de contratación en origen que ha venido funcionando con éxito los últimos veinte años, o a través del marco de migración cualificada, previsto en la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Pero esto no es ni mucho menos suficiente: la situación actual requiere una respuesta más contundente. Las medidas que aquí se presentan van en esta dirección y supondrán un impacto enormemente positivo para el desarrollo económico a corto y medio plazo.

B) CARGAS ADMINISTRATIVAS

El análisis de las cargas administrativas se realiza conforme a lo dispuesto en el artículo 26.3.e) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y el artículo 2.1.e) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

Esta reforma normativa no solo no introduce cargas administrativas, en la medida en que, precisamente, lo que pretende es racionalizar un proceso de documentación que ya se venía exigiendo en relación con determinadas figuras, sino que supone una importante reducción de las cargas administrativas asociadas a estos trámites de extranjería.

La adopción de las medidas en este reglamento se ha basado en un enfoque de limitación de cargas administrativas imperante en los países de la UE y de la OCDE (Reino Unido desde 2011, Canadá, Alemania, Francia, Australia..), basado en la regla “one in – one out”, a través de la compensación de las



cargas derivadas de las nuevas regulaciones mediante la reducción de las ya existentes, consagrada en el ordenamiento jurídico español en el artículo 37 de la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Su objetivo es que no se produzca ningún incremento neto.

Este principio se ha combinado con la aplicación de la metodología Standard Cost Model para la cuantificación de las cargas administrativas.

Esta medición se expresa en euros y términos anuales, y multiplica:

- I. El coste unitario de cumplir con la carga
- II. La frecuencia anual con la que debe realizarse
- III. La población que debe cumplir con la carga

Para conseguir una estimación que no suponga un cálculo superior al previsto, se ha cuantificado con las autorizaciones concedidas (y no solicitadas, que sería muy superior) en el año 2021. Este número, por el retraso estructural de algunas oficinas que no han terminado de tramitar lo presentado en el año 2021, podría ser aun así todavía mayor. Sirve, incluso con esta tendencia a calcular con prudencia la población, para calcular el impacto tan positivo que tendrán estas medidas sobre el conjunto de los ciudadanos extranjeros.

Se procede a continuación a realizar un análisis por cada una de las figuras afectadas:

La modificación del **artículo 42** permite la compatibilidad de trabajo y estudios para los titulares de una autorización de estancia. En el año 2021 se concedieron un total de **75.031**.

Los titulares de una estancia de estudios que desearan compatibilizar su formación con la realización de un trabajo por cuenta ajena debían hacerlo a través de la solicitud de una autorización específica. Por lo tanto, en este caso la reducción de cargas administrativas es muy notable, en cuanto se evita esta segunda tramitación. Considerando por lo tanto la eliminación de la obligación de solicitar una autorización adicional para este colectivo, **la reducción de cargas se estima en 26.260.850 euros**.

La modificación de los artículos 61, 72, 109, permite la compatibilidad de trabajo por cuenta ajena y propia en la renovación de la reagrupación familiar. En el año 2021 se concedieron 139 modificaciones de este tipo. Considerando que los titulares de una autorización que desearan compatibilizar con el trabajo por cuenta propia debían solicitar una segunda autorización, esta reforma supone una reducción



de cargas en cuanto evita todos los trámites administrativos vinculados a esta carga. **La reducción de cargas se estima en 11.120 euros.**

La modificación del artículo 65 modifica determinados aspectos acerca de la determinación de la situación nacional de empleo, y en relación con los trámites asociados a la insuficiencia de medios para la cobertura de vacantes. Considerando que la reforma pretende que más colectivos sean incluidos entre las categorías exentas de la determinación de la situación nacional de empleo, por necesidades del mercado laboral, el número de ciudadanos que deberán solicitar los certificados de insuficiencia de medios disminuirá. Se ha estimado una reducción del 50% en este trámite, **la reducción de cargas resultante se calcula en 861.630€.**

Por otra parte, para el 50% estimado resultante que debe seguir manteniendo la solicitud del certificado de insuficiencia de medios ante el Servicio Público de Empleo, previsto en el reglamento, la reducción de cargas es difícil de cuantificar procedimentalmente, en cuanto el procedimiento se mantiene sustancialmente igual, pero los plazos de tramitación se reducen de 25 días a 5.

La modificación del artículo 71 flexibiliza las renovaciones de las autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena. Los requisitos en este tipo de autorizaciones previstos en el 71.2.c) pasan de ser acumulativos a ser opciones. Por ello, la reducción de cargas es notable, en cuanto los documentos a presentar se reducen dos tercios. En el año 2021 se concedieron 40.412 renovaciones de autorizaciones de este tipo, por lo que **la reducción de cargas estimada es de 2.424.720 euros.**

La modificación del artículo 105 pretende fomentar la figura de la autorización por cuenta propia, racionalizando algunos de los requisitos que daban acceso a esta figura, y eliminando algunos de los elementos que más carga burocrática podían suponer para los potenciales solicitantes, como pueden ser la acreditación de que la inversión sea suficiente para la viabilidad del proyecto, y la incidencia en la creación de empleo. En 2021 se concedieron 2.345 solicitudes iniciales de autorizaciones por cuenta propia, incluyendo en esta cifra no solo las iniciales, sino las modificaciones de otras autorizaciones a cuenta propia. La reducción de cargas estimada es de **1.313.200,00 €.**

El artículo 124 se modifica para modificar algunos elementos de las figuras de arraigo laboral, social y familiar. En el caso del arraigo laboral no se modifican los requisitos para la figura del arraigo por realización de trabajo regular, por lo que no hay impacto sobre las cargas administrativas. En el caso del arraigo social, se actualiza el tipo de documento a presentar, pero no el requisito en sí, por lo que tampoco



supone impacto sobre las cargas administrativas. En estos dos casos no se prevé, tampoco, que el número de solicitantes se pueda ver afectado de manera sustantiva.

En el caso del arraigo familiar, para los supuestos previstos de familiar de un ciudadano español, la carga administrativa debe calcularse en contraposición con la figura anterior, el familiar de comunitario, y respecto de esta figura se elimina el requisito económico asociado a la figura del RD 240/2007. En este sentido, supone una reducción de cargas.

Por otra parte, considerando que esta figura estaba ya incorporada a través de una instrucción vigente desde 2020, no se espera un incremento importante en el número de autorizaciones presentadas.

Este artículo incorpora una nueva figura, el arraigo para la formación, que, como nuevo tipo de autorización, supone una carga administrativa nueva. Sin embargo, la carga administrativa asociada a esta figura es menor respecto de las demás figuras previstas en este artículo, por lo que en balance, calculando que la población sobre las que operan estas figuras es el mismo para el artículo 124 (personas en situación irregular) no se considera que vaya a producirse un incremento de solicitudes, sino simplemente una derivación de un supuesto a otro: personas que habrían solicitado a través de otra de las vías, podrán hacerlo a través de esta, por lo que la carga administrativa asociada al conjunto de la población se reduce.

Asimismo, no se considera que el conjunto abstracto de población (personas en situación irregular) vaya a incrementarse con este cambio, precisamente porque muchas de las medidas en esta reforma del reglamento van orientadas a la creación de canales de migración regular, ordenada y segura, como puede ser la flexibilización del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura. Personas de media y baja cualificación que hasta la fecha no tenían vías viables de venir a España con un contrato de trabajo, y se veían ante la coyuntura de transitar por la situación de irregularidad y acceder a ese objetivo a través del arraigo, podrán gracias a esta reforma venir a España de manera regular, ordenada y segura, y con el objetivo de cubrir un puesto que objetivamente era demandado por una empresa española.

En el caso del artículo 127, considerando que esta modificación incorpora la figura del arraigo laboral ante casos de trabajo irregular, se produce una disminución de cargas al reducir el número de requisitos que deben ser presentados. En el año 2021 se concedieron 499 autorizaciones de este tipo. La estimación de reducción de cargas administrativas asciende a **14.970,00 €**.



La modificación del artículo 167 y siguientes, que crea un modelo de migración circular plurianual, supone por definición una reducción de cargas administrativas, en cuanto la solicitud que debería haberse presentado cuatro veces (cuatro años) se presenta una única vez, manteniéndose únicamente el requisito de solicitud de visado para ese año.

En el año 2021 se tramitaron 14.962 autorizaciones para este programa. **La reducción de cargas por año será de 2.543.540,00 €, pero calculada para los periodos plurianuales, será de 7.630.620,00 €**

La modificación del artículo 199 permitirá que se facilite el tránsito de la estancia por estudios a la autorización de trabajo. En este caso, la medida va destinada a ampliar el número de estudiantes que pueden utilizar este tipo de autorización e incorporarse al mercado laboral, por lo que el efecto es doble: se reduce la carga administrativa del trámite, pero se amplía el número de personas potencialmente afectadas. La cifra resultante, fruto de este cálculo de reducción de la carga, pero ampliación del universo, **es un incremento de la cifra total de carga administrativa de 6.002.480,00 €.**

El impacto por tanto que se prevé respecto de las cargas administrativas es muy positivo. La reducción de cargas administrativas estimada por esta reforma se calcula en una cifra de 32.552.160,00 €

C) IMPACTO DE GÉNERO.

El análisis del impacto por razón de género se ha realizado en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, y en el artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

El impacto es positivo en la medida en que los beneficiarios de la modificación prevista en este real decreto serán, en parte, niñas y mujeres. Se recuerda que el 47,9% de los residentes extranjeros en España es mujer (fuente, OPI a 31 de diciembre de 2019).

D) IMPACTO EN LA FAMILIA.

El análisis de impacto en la familia se analiza sobre la base del artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre y de la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas introducido por la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.



Las modificaciones que incorpora esta modificación en la figura del arraigo familiar crean un estatuto para el familiar del ciudadano español que incorpora al reglamento las previsiones de la Instrucción 8/2020 de la Dirección General de Migraciones, disminuyendo el riesgo de que ciudadanos de nacionalidad española no puedan residir en España junto con sus familiares. Este elemento es especialmente relevante en el caso de menores españoles de progenitores o tutores nacionales de tercer país, o en relación con los familiares a cargo de estos mismos.

E) IMPACTO EN LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA.

El análisis de impacto sobre la infancia y la adolescencia se analiza sobre la base del artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre y del artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Además del impacto positivo en la familia, especialmente relevante en el caso de aquellos menores de nacionalidad española, hijos de nacionales de terceros países, las medidas vinculadas a la atracción y retención de estudiantes internacionales pueden tener un impacto muy positivo sobre el conjunto de estudiantes, y con ello para el colectivo de infancia y adolescencia, pues se benefician de la internacionalización de las instituciones educativas, y la mejora de los vasos comunicantes entre el ámbito de la formación y el mercado laboral.

F) IMPACTO EN MATERIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, NO DISCRIMINACIÓN Y ACCESIBILIDAD UNIVERSAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

El análisis de impacto en este ámbito se realiza en base a el artículo 2.1.g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre y la disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad.

La reforma tiene un impacto positivo en la igualdad de oportunidades de este colectivo. Los obstáculos que podían existir en la actualidad para la residencia en España regular de los tutores o progenitores de personas con discapacidad que sean de terceros países podían llegar a hacer, incluso, que estas personas tuvieran que abandonar el país para poder residir junto a ellos. En este sentido, se facilita el acceso a su derecho de residencia, y se garantiza que puedan estar adecuadamente acompañados por sus progenitores o tutores legales.

G) IMPACTO POR RAZÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO



De acuerdo con lo establecido en el artículo 26.3.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se concluye que este real decreto no tiene un impacto por razón de cambio climático.

IV. CONSIDERACIÓN SOBRE LA EVALUACIÓN EX POST.

De conformidad con lo establecido en el artículo 26.9 letra d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el artículo 130 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la letra j) del artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se determina la forma en la que va a procederse a evaluar la implementación de esta reforma teniendo en cuenta que esta reforma, no se encuentra entre las susceptibles de evaluación en el Plan Anual Normativo.

Respecto de las medidas seleccionadas para realizar la evaluación “ex post”, se considera relevante conocer el impacto de los cambios introducidos durante los dos primeros años de implementación y respecto de la situación anterior.