

EL NUEVO REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA DE 2024 Y SU CONTRIBUCIÓN A LA MITIGACIÓN DE LAS CONTRADICCIONES INHERENTES AL SISTEMA DE RECLUTAMIENTO DE MANO DE OBRA EXTRANJERA

ANTONIO ÁLVAREZ DEL CUVILLO

NET21 NÚMERO 21, enero 2024

En el BOE de 20 de noviembre de 2024 se publicó el texto de un nuevo Reglamento de Extranjería, el [RD 1155/2024](#), de 19 de noviembre. En este caso, no se trata de una modificación parcial del texto anterior, como fue la última reforma, llevada a cabo a través del [RD 629/2022](#), de 26 de julio, sino de un texto completo, de **265 artículos, 19 disposiciones adicionales y una disposición transitoria**, con toda la complejidad de detalles que caracteriza a la normativa de extranjería española. La nueva norma no **entrará en vigor hasta el 20 de mayo de 2025**, seguramente con la idea de que, tanto la Administración como los particulares puedan asimilar su contenido y adaptarse a sus previsiones.

Huelga decir que resulta imposible exponer con detalle en estas páginas las novedades llevadas a cabo en el nuevo reglamento, ni siquiera aunque me limitara exclusivamente a los aspectos que pudieran tener algún impacto en el mercado de trabajo. En todo caso, para quien necesite adentrarse en un estudio más minucioso de las novedades, resulta muy recomendable acudir al [blog del profesor Eduardo Rojo](#), que ha dedicado numerosas entradas a esta cuestión, finalmente recopiladas e integradas en un [documento de síntesis](#).

Mi intención es bastante más modesta. Me limitaré a hacer unas breves reflexiones sobre el impacto global que podría tener esta norma sobre los principales problemas que presenta la regulación y gestión de las migraciones laborales en nuestro país. Para ello resulta indispensable explicar primero cuáles serían, a mi juicio, los principales retos que se presentan a la regulación, para poder después analizar, en un segundo momento, cuál ha sido en este caso la respuesta del Gobierno a esta problemática.

I.- Los problemas de fondo

La regulación del acceso de personas extranjeras al mercado laboral español se ve atravesada por la tensión entre dos objetivos en gran medida contrapuestos. Por una parte, se pretende establecer cauces que permitan y faciliten la movilización de la

fuerza de trabajo extranjera, con objeto de atender a los requerimientos del sistema productivo y a las necesidades de cuidado en el seno de las familias. Por otra parte, se persigue una restricción de los flujos migratorios, para evitar tanto la posible saturación del mercado de trabajo como la acumulación de bolsas de exclusión social.

Lograr la armonización de estas dos finalidades parece algo así como encontrar la “cuadratura del círculo”, sobre todo porque la fuerza de trabajo no es un factor de producción impersonal, que pueda, en realidad, separarse de las personas de las que se obtiene. Esto implica que no es técnicamente posible ajustar con exactitud la recepción de mano de obra foránea a las necesidades productivas y reproductivas, como si se dispusiera de una especie de “llave de paso” que pudiera abrirse y cerrarse a voluntad para satisfacer con absoluta precisión la demanda que el mercado requiere en cada momento en sus aspectos cuantitativos y cualitativos. Pero también supone que esta tensión se termina proyectando de algún modo sobre las personas migrantes, que son quienes en primer término sufren las consecuencias de la tensión entre estas dos finalidades. En este contexto, cobra relevancia una tercera función de la normativa migratoria, que sería la de la integración social efectiva de las personas migrantes.

Nuestro sistema jurídico, tradicionalmente, ha intentado abordar estos problemas a través de la interacción entre una regla general extremadamente restrictiva y una multiplicidad cambiante y compleja de supuestos “excepcionales” que procuran atender tanto a las necesidades de movilización de fuerza de trabajo extranjera como a los problemas de integración y cohesión social derivados de la aplicación de esta regla general; estos supuestos específicos a menudo se concretan en las normas reglamentarias o incluso en las prácticas administrativas, que por ello mismo, tienden a modificarse de manera constante.

La Ley de Extranjería impone, como regla general, el reclutamiento en origen, a través de la exigencia de un visado de acceso al territorio que autorice de antemano tanto la residencia como el trabajo por cuenta ajena; al mismo tiempo, requiere al empresario que solicite una autorización administrativa cuya tramitación se dilata notablemente en el tiempo, sin la cual no podría concederse nunca el correspondiente visado de entrada al territorio. Estos dos elementos combinados hacen prácticamente imposible la materialización de la movilización de la fuerza de trabajo extranjera en la generalidad de los casos, especialmente en las pequeñas empresas, que son la mayoría, y desde luego en el ámbito del servicio doméstico, que es uno de los que más trabajo extranjero demanda. En ese contexto, la vía “normal” para acceder al territorio español con objeto de trabajar por cuenta ajena a menudo consiste en la estancia de corta duración

-con visado o sin él, dependiendo del país de origen-, que termina abocando a las personas migrantes a una situación de irregularidad una vez transcurrido el plazo máximo, al carecer de visado de residencia y trabajo. Desgraciadamente, esta pauta termina conectando con los requerimientos de mano de obra del sector informal de la economía, que, al mismo tiempo, puede mantenerse y retroalimentarse a través de esta dinámica perversa. En estos casos, la persona extranjera tiene que estar presente en el territorio español de manera irregular durante varios años, hasta que finalmente puede optar a la regularización por arraigo, si es que no consigue encajar antes en alguno de los múltiples y variados supuestos excepcionales. En efecto, para abordar parcialmente estas disfunciones se produce una profusión de normas y de prácticas administrativas que intentan ajustar el modelo a las necesidades económicas y a los problemas de integración, estableciendo múltiples excepciones que atienden a motivos humanitarios, a exigencias de la demanda de fuerza de trabajo o a particularidades de la situación de la persona extranjera.

Este es el espacio donde se sitúa el nuevo Reglamento de Extranjería. En él se observan dos tendencias muy marcadas: de un lado, la racionalización y simplificación de los procedimientos y los supuestos; de otro lado, la búsqueda de la integración de las personas extranjeras, evitando en la medida de lo posible la producción de situaciones de vulnerabilidad. Ambas tendencias se materializan hasta cierto punto en unas u otras disposiciones de su articulado. Sin embargo, al mismo tiempo, ambas entran en colisión con la arquitectura del sistema español de reclutamiento de mano de obra extranjera que ya se ha descrito y que permanece, a grandes rasgos, inalterada. Dicho de otro modo, los problemas siguen siendo exactamente los mismos, aunque ciertamente se han intentado atenuar algunas de sus consecuencias más graves.

II.- Formación y familia como llaves de integración: su conexión con el reclutamiento de trabajadores

En la política de comunicación del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, cuando se daba a conocer el nuevo reglamento, se destacaban tres “palancas de inclusión” o “llaves de integración” que se habían pretendido activar con la nueva regulación: la formación, la familia y el trabajo. Las tres están, desde luego, relacionadas entre sí, sobre todo en la medida en que la “formación” y la “reagrupación familiar” constituyen vías legales de acceso al territorio español que podrían permitir el trabajo por cuenta ajena sin pasar por un período de irregularidad previo, eludiendo así el “destino funesto” que impone la regla general restrictiva que hace virtualmente

imposible la entrada por el cauce “normal”. Así, por ejemplo, en el año 2023 se concedieron 39.775 visados iniciales de residencia y trabajo (por cuenta propia o ajena) y, en cambio, 51.912 visados por motivos familiares y 85.647 por estudios. Salta a la vista que estas otras dos formas de entrada al territorio son mucho más comunes que la primera, con independencia de que, naturalmente, no todos los estudiantes de procedencia extranjera tienen la intención de instalarse posteriormente en España.

En este contexto, en el nuevo reglamento se han producido modificaciones normativas que facilitan la reagrupación familiar. A mi juicio, esto se dirige en gran medida a abrir una vía legal más amplia para el reclutamiento de mano de obra extranjera. No quiero decir con ello, desde luego, que esta sea la única finalidad pretendida; sin duda, se busca también facilitar la integración social de las personas extranjeras que ya están en España, promoviendo la convivencia con sus familiares. En todo caso, estas dos finalidades se complementan entre sí, sirviendo ambas para paliar algunas consecuencias negativas de nuestro modelo migratorio. Así, por ejemplo, esta conexión con el reclutamiento laboral se pone de manifiesto con especial claridad en el **significativo incremento de la edad de los hijos que pueden ser reagrupados hasta los veintiséis años** [art. 94.1 d]. También podemos advertirla en la amplitud con la que ahora se permite reagrupar a personas con las que se tiene una relación estable no registrada [art. 94.1 c)]. Debe recordarse que los familiares reagrupados pueden trabajar por cuenta ajena sin necesidad de contar con una autorización administrativa y que, cuando llevan -con carácter general- un año de residencia legal en el territorio nacional, pueden modificar su situación a la de residencia y trabajo independiente, sin necesidad de salir del país con objeto de obtener un visado específico de residencia y trabajo.

En lo que respecta a las entradas por estudios, la finalidad de reclutamiento de mano de obra es, de hecho, explícita en la Exposición de Motivos del Reglamento, que afirma que el propósito de la reforma es “regular mecanismos que permitan formar talentos, fomentar su empleabilidad y con la nueva regulación de la modificación de estatus, retenerlos”. Se refiere con ello al art. 190 del nuevo Reglamento, que permite una “transición” muy suave entre la estancia de larga duración por estudios y la situación de residencia y trabajo, siempre que sus titulares hubieran terminado la formación que justificaba su presencia. La transición entre ambas situaciones es muy sencilla, porque, en este caso, ya no es necesario desplazarse de nuevo a la oficina consular del país de origen para obtener el correspondiente visado de residencia y trabajo. Ahora bien, esto estaba ya previsto a partir del RD 629/2022, que ya apuntaba a este mismo propósito. Sin embargo, ahora se facilita todavía más el proceso, porque se

elimina en la práctica el escollo que suponía hasta entonces la prolongación del procedimiento administrativo de autorización. Ciertamente, la autorización administrativa sigue siendo necesaria, pero ahora se permite a la persona extranjera prestar servicios de manera provisional desde la admisión a trámite de la solicitud hasta la resolución final (art. 190.7). Por lo demás, resulta esperable que esta resolución final sea positiva en la inmensa mayoría de los casos, dado que en estas situaciones no se exige el cumplimiento del requisito de atención a la situación nacional de empleo (art. 190.2).

III.- El “empleo” como palanca de integración: arraigo laboral y visados para la búsqueda de empleo

En cambio, para aquellas personas extranjeras que han accedido al territorio nacional a través de una estancia de corta duración (ya sea con visado o sin él, dependiendo del país de origen), no existe ninguna “transición suave” que permita la modificación de su *status* jurídico sin pasar por el doble requisito de la autorización administrativa y el reclutamiento en origen. En estos casos, las personas extranjeras terminan trabajando de manera irregular -por ejemplo, en el servicio doméstico- durante varios años, esperando el momento en que finalmente puedan acogerse a algún supuesto excepcional que permita su regularización.

A este respecto, la vía más común de regularización ordinaria de la situación de los extranjeros en situación irregular ha sido la que se denominaba hasta ahora “arraigo social” (art. 124.2 del Reglamento de 2011), que requería un período de tres años de presencia irregular en el territorio español y la aportación de un contrato de trabajo. En el nuevo reglamento se han redefinido completamente todos los supuestos de arraigo, por lo que el equivalente al anterior sería el que ahora se denomina “**arraigo sociolaboral**” [art. 127 b)], que admite la presentación de uno o varios contratos de trabajo. En este caso, se ha reducido el período de presencia irregular a dos años, lo que sin duda resulta muy positivo, en la medida en que contribuye a reducir este período de vulnerabilidad social extrema, facilitando así el reclutamiento de estas personas en el sector formal de la economía. Con objeto de eliminar restricciones innecesarias, se ha suprimido también el “informe de arraigo” de las autoridades administrativas competentes, que, en la práctica, a menudo había supuesto -al menos en algunas comunidades- unos retrasos extremadamente elevados que dificultaban enormemente la reintegración de los extranjeros (este informe se exige ahora para el llamado “arraigo social”, que no exige la aportación del contrato de trabajo).

Por último, el nuevo reglamento parece que tiene la intención de revitalizar una figura muy interesante que aparece mencionada en la Ley de Extranjería (art. 39.1), pero que, hasta la fecha, ha tenido en la práctica un uso puramente anecdótico: los **visados para búsqueda de empleo**, en particular, aquellos destinados a determinadas ocupaciones deficitarias que requieren la aportación de mano de obra extranjera. Estos visados permitirían eludir la problemática anteriormente descrita respecto al reclutamiento en origen y podrían ser una solución muy apropiada para ocupaciones como el servicio doméstico, evitando así los efectos perversos del acceso al territorio nacional a través de la estancia de corta duración que, como hemos visto, no permite una transición posterior. El compromiso del Gobierno con esta modalidad se ha traducido en la inclusión por vez primera de una regulación completa de la figura (arts. 43 y ss.).

De acuerdo con esta regulación, la persona extranjera que haya accedido al territorio nacional con el visado de búsqueda de empleo podrá permanecer doce meses en el país para buscar trabajo (art. 43.1). En caso de que solicitara la autorización de residencia y trabajo, se establece un plazo muy reducido de resolución de diez días, que, quizás podría resultar poco realista si se concede un número de visados para la búsqueda de empleo que sea realmente significativo; en todo caso, el período de residencia se vería prorrogado durante la tramitación de la autorización administrativa, lo que, desde luego, resulta lógico. A mi juicio hubiera sido más conveniente mantener el plazo general, pero estableciendo la posibilidad de trabajar provisionalmente mientras se tramita la autorización, como se ha previsto para la transición desde la residencia de larga duración por estudios. Por otra parte, el plazo de residencia de doce meses parece excesivo en el caso de los visados para búsqueda de empleo en determinadas ocupaciones y ámbitos territoriales en los que existe demanda de mano de obra extranjera. De un lado, resulta previsible que las personas extranjeras tarden mucho menos tiempo en encontrar empleo, precisamente porque el presupuesto sería la existencia de una demanda significativa en el mercado de trabajo; de otro lado, es de suponer que la subsistencia durante este período requiera de alguna fuente de ingresos externa. Desgraciadamente, es posible que se haya asumido que, en algunos casos -por ejemplo, en el servicio doméstico-, antes de conseguir que el empleador presente una solicitud de autorización, pudiera terminar imponiéndose un período previo de trabajo irregular.

En cualquier caso, resulta esperanzadora la posibilidad de sustituir progresivamente las entradas al territorio nacional a través de la estancia de corta duración, pero con finalidad migratoria, por estos “visados para la búsqueda de empleo” relacionados con sectores y ocupaciones deficitarios. Esto, sin embargo, dependerá de lo que el Gobierno establezca cada año en la correspondiente orden relativa a la gestión colectiva de contrataciones en origen. De momento, la orden prevista para 2025 no prevé ningún visado para la búsqueda de empleo, pero bien es verdad que, como ya se ha dicho, el nuevo reglamento no entrará en vigor hasta el mes de mayo, por lo que realmente habría que esperar a la orden del año siguiente para analizar el impacto de las nuevas previsiones reglamentarias en este punto.

IV.- Conclusión

El nuevo reglamento de extranjería se orienta decididamente hacia el propósito de facilitar la integración social de las personas extranjeras actualmente presentes en España, reduciendo los períodos de presencia irregular inicial y favoreciendo otras vías de acceso al territorio distintas de la estancia de corta duración, como la reagrupación familiar y las estancias de larga duración por estudios. Al mismo tiempo, se pretende así atender a la importante demanda de mano de obra extranjera que se produce en nuestro mercado de trabajo y que no puede ser cubierta de ningún modo por el sistema “oficial” del reclutamiento en origen, que no termina de ser operativo en muchos casos.

De este modo, la nueva regulación contribuye a mitigar parcialmente algunos de los efectos secundarios negativos de este modelo general de reclutamiento en origen y autorización administrativa previa que se establece en la Ley de Extranjería y que define las líneas maestras de nuestro sistema. No se producen, empero, cambios radicales en la arquitectura básica del sistema, que sigue generando, por tanto, profundas disfunciones. En todo caso, la aparente voluntad que muestra el Gobierno por relanzar los llamados “visados para la búsqueda de empleo” resulta esperanzadora, dado que esta fórmula podría constituirse en el futuro como una alternativa viable y racional al modelo migratorio actualmente imperante.