

La formación como llave para la integración laboral de las personas extranjeras. Avances y retos pendientes del RD 1155/2024*

Training as a key to labor integration of foreigners. Improvements and pending issues of RD 1155/2024

Aitana Torró i Calabuig

Universitat de València

ORCID ID 0009-0002-0401-068X

aitana.torro@uv.es

Cita recomendada:

Torró i Calabuig, A. (2025). La formación como llave para la integración laboral de las personas extranjeras. Avances y retos pendientes del RD 1155/2024. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 29, pp. 217-241.

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2025.9851>

Recibido / received: 09/12/2024
Aceptado / accepted: 20/02/2025

Resumen

El nuevo reglamento de extranjería, aprobado mediante el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, sitúa en el centro de su articulado la formación de las personas extranjeras como vía de acceso a la regularidad administrativa y como canal de entrada y residencia en el territorio. Así, se analizarán dos figuras clave, el arraigo socioformativo y la autorización de estancia por estudios, que pondrán de manifiesto la importancia que ha tomado el ámbito formativo para proporcionar un estatus garantista de derechos a la población extranjera. De esta forma, se expondrá cómo una concepción amplia e inclusiva del derecho a la educación servirá para neutralizar y contrarrestar la aproximación restrictiva que afecta al derecho al trabajo de las personas extranjeras. Finalmente, serán abordadas las posibles carencias y retos subsistentes en la nueva normativa de extranjería, prestando particular atención al reconocimiento de títulos y a la regulación las migraciones laborales y su integración.

* Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto I+D+i PID2023-147896OB-I00 «Derechos humanos e inmigración: repensar la integración en tiempos oscuros», financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

Palabras clave

integración laboral, formación, educación, inmigración, RD 1155/2024, regularización, migraciones laborales, derechos sociales, igualdad.

Abstract

The new migration law, enacted through Royal Decree 1155/2024 of November 19, places the training of foreigners at the core of its framework as a pathway to administrative regularization and as a means of entry and residence in the territory. Two key mechanisms will be analyzed in this context: socio-educational rooting and long-term stay permits for study purposes. These mechanisms highlight the increasing importance of education in granting foreign individuals an optimal rights-based status for legal integration. In this way, it will be shown how an inclusive and protective approach to the right to education may serve as a counterbalance to the restrictive approach to the right to work for foreign individuals. Finally, the potential shortcomings and ongoing challenges in the new immigration regulation will be addressed, with particular emphasis on the recognition of qualifications and the regulation of labor-related migration and its integration.

Keywords

Labor integration, training, education, immigration, RD 1155/2024, regularization, labor migration, social rights, equality.

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La centralidad de la formación en el nuevo reglamento de extranjería. 2.1. La remodelación del arraigo socioformativo. 2.2. La autorización de estancia de larga duración por estudios. 3. La educación y formación como pieza clave para una adecuada integración laboral. 3.1. El potencial del art. 27 CE para garantizar la igualdad de condiciones. 3.2 La naturaleza inclusiva de la educación frente a la voluntad proteccionista del derecho al trabajo. 4. Los retos subsistentes. 4.1. La necesaria mejora del proceso de reconocimiento de títulos. 4.2. La inconsistente regulación de las migraciones laborales. 5. Conclusiones.

1. Introducción

Tras un largo periodo de negociaciones y consultas, ha visto finalmente la luz el nuevo reglamento de desarrollo de la *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (LOEx), aprobado mediante el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, cuya entrada en vigor se situó en mayo de 2025, seis meses después de su aprobación.

Si bien las modificaciones de la normativa de extranjería en los últimos años no han sido escasas,¹ esta última reforma ha constituido una remodelación de gran calado de todo el régimen de autorizaciones con la pretensión de adaptar esta legislación a la rápida evolución del fenómeno migratorio en tanto que «hecho estructural» de nuestras sociedades. Así, se ha roto la lógica que venía siguiéndose desde 2011, consistente en realizar simples enmiendas parciales de la norma, y se ha apostado en su lugar por aprobar directamente un nuevo reglamento que sistematice y aglutine mejor todas las disposiciones y contenidos que desarrollan la LOEx.

¹ Destacando así las reformas emprendidas por el Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre y por el Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, así como el más reciente Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, en relación con la infancia y adolescencia migrante y las llamadas «situaciones de contingencias migratorias extraordinarias».

Siguiendo la línea marcada por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, trabajo, formación y familia constituyen los ejes centrales de este nuevo reglamento, articulados con la pretensión de constituir «llaves para la inclusión»² de la población inmigrante. En este sentido, se pondrá el foco en dos figuras clave para el fomento de la integración desde la formación como son el arraigo socioformativo y la autorización de estancia de larga duración por estudios, movilidad de alumnos, servicios de voluntariado o actividades formativas, las cuales han sido ampliamente modificadas en la nueva versión del reglamento con el fin de fomentar la empleabilidad y facilitar el tránsito al mercado laboral.

El nuevo encaje legal de ambas figuras pondrá de manifiesto como la educación y formación, enmarcadas en el art. 27 de la Constitución Española (CE) y desarrolladas por el art. 9 de la LOEx, poseen un potencial integrador que puede suplir las carencias de una concepción precaria desde un punto de vista garantista del derecho al trabajo, el cual otorga preferencia a la población ya incorporada en el mercado laboral interno y cuya plasmación normativa en la legislación de extranjería se encuentra lejos de su carácter como derecho social paradigmático. Así, aunque la interpretación sistemática del art. 19 CE y del art. 35 CE lleva a restringir el derecho de las personas trabajadoras inmigrantes a acceder, residir y trabajar libremente en el territorio, será con la entrada en consideración del art. 27 CE que se podrán abrir las puertas a una legislación de extranjería que permita una mejor integración sociolaboral de las personas extranjeras debido a su carácter inclusivo.

En última instancia, se abordará desde una perspectiva crítica las posibles carencias de la última reforma del reglamento y los retos que subsisten, poniendo especial atención en la necesaria mejora del proceso de reconocimiento de títulos de la población inmigrante que, a pesar de llegar cada vez más formada desde sus países de origen, no ve reconocida su formación debido a la insuficiencia e inadecuación de los mecanismos articulados a tal efecto. Asimismo, se apuntará que, a pesar de las numerosas reformas emprendidas, las migraciones laborales carecen de un marco normativo sólido y garantista que considere de manera integral y desde el principio este fenómeno, pareciendo que la opción primordial para que las personas trabajadoras adquieran un estatus de derechos es la vía de la regularización a través de una autorización por circunstancias excepcionales, dificultando sobremanera la integración jurídica de las personas trabajadoras extranjeras en el Estado español.

2. La centralidad de la formación en el nuevo reglamento de extranjería

Serán dos las figuras del nuevo reglamento de extranjería que servirán como epítome de la configuración central de la formación de las personas extranjeras como vía de integración. Por un lado, una particularidad nacional como es el arraigo socioformativo (abordado en el primer apartado), destinado a una enseñanza más práctica de habilidades y competencias profesionales para una rápida inserción sociolaboral de las personas en situación irregular. En un segundo punto, se tratará una figura con una fuerte impronta europea como es la autorización de estancia por estudios, que preferentemente beneficia a las personas que van a cursar estudios de enseñanza superior y cuya regulación constituye un estatuto parcialmente completo en términos de derechos del estudiantado extranjero. Cada una de estas figuras va destinada a dos circunstancias distintas, pero con la misma finalidad: la de construir puentes

² Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Consejo de Ministros (2024, 19 noviembre). *El Gobierno aprueba un nuevo Reglamento de Extranjería para mejorar la integración de las personas migrantes a través de tres palancas: trabajo, formación y familia* [Nota de prensa], <https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/0/20241119+NP+CM+Reforma+Reglamento+Extranjeri+a.pdf/44f9d7de-0fc0-9850-45ca-a1b8c42d941f?t=1732018039157>.

formativos que permitan un acceso al mercado laboral acorde a las necesidades del mismo.

2.1. La remodelación del arraigo socioformativo

El arraigo para la formación fue introducido por el Real Decreto 629/2022, con clara inspiración del modelo alemán de la *Ausbildungsduldung*, como un tipo de autorización por circunstancias excepcionales que permitía a las personas extranjeras que habían permanecido durante dos años en el territorio nacional acceder a un permiso de residencia estructurado en dos fases: una primera formativa, en la que no estaba permitido trabajar; y una segunda laboral, con la presentación de un contrato de trabajo que se corresponda con la formación realizada. Ello ponía ya de manifiesto el carácter inseparable de ambas fases, tal y como señalaban las Instrucciones SEM 1/2022,³ como también lo hacía la imposibilidad de modificar esta autorización de residencia en la segunda fase por la vía ordinaria del art. 200 (actual art. 191) del anterior reglamento de extranjería, el RD 557/2011.

Si bien esta figura nace con una clara vocación integradora, la imposibilidad de trabajar durante los años de formación se revelaron no solo como un gran obstáculo, sino también como una divergencia entre realidad y norma, que podríamos calificar como una suerte de «laguna». De hecho, es evidente que el legislador era consciente de que la mayoría de las personas extranjeras que solicitaran el arraigo por formación se encontrarían trabajando de manera irregular en España, en tanto que el objetivo declarado de la norma es que salgan de esa irregularidad, o al menos que lo hagan aquellos cuyos conocimientos y formación respondan a las necesidades del mercado laboral (Rojo Torrecilla, 2023, p.53). Así, el legislador pretendía que los medios de subsistencia de las personas extranjeras con este tipo de autorización provinieran de fuentes regulares, como puede ser otras personas con las que convivan, o de fuentes irregulares, como su propio empleo sin autorización para trabajar. Ello ocasionó una situación absurda de regularidad en la residencia, pero posible irregularidad laboral, pudiendo dar lugar al debate de si debería aplicarse el régimen sancionador propio que califica como infracción grave – y puede llevar a la expulsión del territorio, en virtud del art. 57 LOEx– el hecho de trabajar sin autorización cuando no se cuenta tampoco con autorización de residencia (art. 53.1 b, LOEx)), aunque no parece que fuera el caso dado que el permiso del arraigo, aunque excepcional, constituye una autorización de residencia.

Con el nuevo reglamento de 2024, el arraigo por formación pasa a denominarse arraigo socioformativo, lo cual imprime ya su carácter más integrador y amplio. Debe recordarse que, a través del arraigo, el legislador ampara aquellas situaciones en las que la persona extranjera guarda vínculos de tipo económico, social, familiar, laboral o formativo con el lugar de permanencia lo suficientemente relevantes como para apreciar un interés en el recurrente de residir en el país (STS 7512/2007, de 22 de noviembre). Este pasa a ser regulado en el nuevo reglamento en los artículos 125-127, en los cuales se explicitan los requisitos generales que aplicarán a cualquier tipo de autorización de residencia temporal por arraigo (art. 126), y los requisitos específicos de cada uno de los arraigos contemplados (art. 127).

³ Instrucciones SEM 1/2022 sobre el arraigo para la formación y otras cuestiones comunes a las autorizaciones de residencia temporal por motivos de arraigo previstas en el artículo 124 del reglamento de extranjería, aprobado por el RD 557/2011, de 20 de abril.

Como regla general,⁴ se establece que serán suficientes dos años de permanencia acreditada en el territorio para poder acceder a este tipo de permiso, matizando que, en su caso, el tiempo transcurrido durante el procedimiento de tramitación de una solicitud de protección internacional no contabilizará a estos efectos (art. 127, b). Si bien toda la arquitectura del arraigo ha sufrido modificaciones, en lo relativo al arraigo socioformativo debe destacarse que uno de los mayores avances supone que pueda compatibilizarse el periodo de formación con una autorización de trabajo. Así, las personas beneficiarias de esta autorización podrán trabajar a tiempo parcial, con un contrato de máximo 30 horas semanales, remuneradas como mínimo con el SMI o el salario establecido por convenio colectivo (art. 131 b), una limitación horaria impuesta que encuentra su fundamento en que la actividad laboral no debe desnaturalizar este tipo de permiso, cuya finalidad principal debe ser la de garantizar una actividad formativa a la parte beneficiaria.

Asimismo, se da mayor flexibilidad respecto al momento de la matriculación en la formación deseada, en tanto se matiza que la misma no solo puede tratarse de un compromiso futuro a realizar –como era el caso anteriormente–, sino que también se puede ya «estar cursando» en el momento de la solicitud del arraigo. Respecto a las posibles formaciones que es posible emprender, se recoge en el nuevo reglamento lo que en su anterior versión se encontraba de forma muy similar indicado en las Instrucciones SEM 1/2022. Así, fundamentalmente se tratará de tres tipos de acciones formativas:

- La educación secundaria posobligatoria (art. 52.1.b), que incluye el Bachillerato y los ciclos formativos de grado básico y medio.
- Una formación destinada a la obtención de un certificado profesional de grado C, en sus niveles 2 y 3 (art. 52.1.e) 5º).
- Una formación promovida por los servicios públicos de empleo (SPE) orientada al desempeño de una ocupación incluida en el Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura (CODC).

En este sentido, es importante resaltar que no se incluyen entre las opciones los estudios de educación superior del art. 52.1 a), que incluye desde titulaciones universitarias, como la de Grado, Máster o Doctorado, hasta los ciclos formativos de Grado Superior que conducen al título de Técnico/a Superior. Esto es así porque el arraigo socioformativo tiene un marcado carácter profesionalizante: su finalidad no es tanto la educativa como la de formar profesionales con la capacitación y las habilidades técnicas necesarias para responder a las demandas del mercado laboral. Así, la mejora de la inserción laboral de las personas extranjeras será la brújula que guíe esta figura.

De igual forma, se señala que también será posible otorgar esta autorización a personas que se comprometan –en este caso, en futuro– a realizar una formación promovida por los SPE, situando de esta manera a las personas demandantes de empleo nacionales o con autorización para residir y trabajar en igualdad de condiciones respecto a aquellas cuya situación administrativa es irregular. Ello se encuentra en consonancia con el hecho de que en 2022 se suprimió el párrafo sexto del anterior artículo 65.1 que señalaba que se podrían no incluir en el CODC aquellos puestos que podían ser cubiertos por personas inscritas como demandantes de empleo tras su participación en acciones formativas programadas por el SPE, que necesariamente tiene que ser inmigrantes en situación regular o nacionales, pero no extranjeros/as sin autorización. Si bien este precepto podría entenderse que

⁴ El arraigo familiar constituye una excepción, en tanto que no exige un periodo de permanencia previo. No obstante, con el nuevo reglamento su campo de aplicación se ha visto ampliamente reducido.

perseguía la empleabilidad de las personas formalmente insertas en el mercado laboral interno, se estaba dejando fuera no solo del mercado de trabajo, sino también de las acciones formativas para el empleo, a las personas en situación irregular, en completa incoherencia con la Ley de Empleo y con el contenido que alcanza el derecho a la educación, tal y como se verá en las líneas siguientes.

En virtud de la disposición transitoria quinta, las personas cuya solicitud de protección internacional haya sido rechazada podrán acceder a este tipo de autorización por circunstancias excepcionales, siempre y cuando hayan pasado por lo menos seis meses en situación irregular desde la resolución denegatoria o desestimatoria en sede administrativa o judicial. Cabe destacar que esta vía de regularización está limitada temporalmente, en tanto que solo estará en vigor hasta mayo de 2026, lo cual contrasta con las figuras propias del derecho alemán en las que se inspira, la *Ausbildungsduldung* (§ 60c AufenthG) y la *Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung* (§ 16g AufenthG), cuya finalidad es ofrecer una vía estable de regularización a personas cuyas solicitudes de asilo hayan sido rechazadas y hubieran comenzado ya una formación profesional antes de la resolución del procedimiento o bien, que cuenten con un permiso de permanencia tolerada (*Duldung*, §60a AufenthG) durante más de 3 meses.⁵

Esta forma de acceso a la regularidad es beneficiosa especialmente por tener tres realidades en cuenta: el mercado laboral del país de acogida, la situación de la persona inmigrante, así como la del país de origen. Uno de los mayores problemas de los enfoques que pretenden atraer talento de otros países para suplir la escasez de mano de obra en ciertos sectores es que ocasionan lo que se conoce como «fuga de cerebros», que más que una dinámica de captación de profesionales cualificados funciona como un mecanismo de extracción de capital humano de los países más empobrecidos, paralizando así su desarrollo económico y social. De hecho, la Ley 14/2013, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, se basa en la idea de facilitar el acceso a las personas inmigrantes con mayores cualificaciones y/o recursos para que se instalen y trabajen en el Estado español, olvidando uno de los presupuestos clave de la política migratoria como es la integración (art. 2ter, LOEx) que debería priorizar la inclusión de las personas que ya se encuentran en el territorio. Por el contrario, esta forma de arraigo se inserta de manera adecuada en el paradigma de la integración, al propender hacia vías que den acceso a un estatus de derechos seguro mediante un mecanismo fundamental de inserción y cohesión como es la educación.

Como se ha apuntado, la denominación del arraigo como «socioformativo» deriva de un nuevo requisito que no estaba presente en el anterior arraigo para la formación como es la exigencia de un informe de integración social emitido por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma, el cual deberá certificar la participación en actividades formativas; el conocimiento y respeto de los valores superiores del ordenamiento autonómico, estatal y europeo; el respeto por la igualdad de género y el eventual aprendizaje de las lenguas cooficiales a nivel autonómico. En este punto, se puede apreciar una diferencia cualitativa en cuanto al contenido del informe respecto al anterior reglamento. Si bien en su versión precedente el informe de integración social atendía a cuestiones más tangibles o materiales, como los medios económicos, el tiempo de permanencia en el domicilio habitual, los conocimientos de la lengua o la participación en programas de inserción sociolaboral o cultural, el nuevo articulado remite a una valoración ciertamente más compleja y subjetiva, que puede dar pie a una mayor discrecionalidad administrativa, pero que

⁵ No se trata estrictamente de un permiso que autorice a residir sino de una medida cautelar de suspensión de la expulsión porque no se puede efectuar por motivos legales o fácticos.

se ajusta al espíritu de los Principios Básicos Comunes (PCB) y a la concepción de la integración prevista en el art. 2ter de la LOEx (Illamola Dausà, 2011, p.177). Así, con este nuevo requisito, se pone en valor una de las dimensiones que ostenta la integración en el orden jurídico como es la de constituirse como una condición de acceso a derechos⁶ (Barbou des Places, 2016, p.181), acercándose a una visión contractualista del régimen de reconocimiento de derechos que necesariamente deberá ser combinada con una aproximación a la integración como objetivo de los poderes públicos con el fin de que esta no se convierta en un medio de exclusión y control que desnaturalice su sentido originario. De hecho, si se atiende a la concepción de integración que emana del art. 2ter de la LOEx, no habría cabida para la instalación de un paradigma contractual de la integración, en tanto que se señala que será un objetivo de las Administraciones públicas atendiendo al principio de interculturalidad, transversalidad e igualdad de trato.

En este sentido, como señalan García-Juan y Alonso (2023, p.12), para que las administraciones públicas puedan cumplir con el requisito del informe de integración social, será necesario que las políticas de integración en España no se dirijan solo a las personas en situación legal, sino también a aquellas en situación irregular. Así, la integración en el ordenamiento jurídico español es entendida de manera más amplia que en el caso de la Unión, la cual circunscribe las políticas de integración a las personas nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio europeo. De hecho, el art. 2ter.2 de la LOEx, que señala que deben adoptarse medidas específicas que favorezcan la incorporación al sistema educativo y el acceso al empleo como «factores esenciales de integración», no establece distinción alguna según la situación administrativa, sino que habla de «extranjeros» en general. Volviendo al informe de integración social, cabe señalar que, si bien este informe en principio ha de ser emitido en un plazo máximo de un mes, dependerá en la práctica de la celeridad de la administración territorial competente, por lo que el proceso de resolución del arraigo socioformativo podrá dilatarse más en el tiempo que su anterior versión.⁷

En definitiva, esta modalidad de arraigo rompe así con la tendencia generalizada que trata a la población trabajadora extranjera con menor cualificación como un ejército de reserva de mano de obra barata y preferentemente provisional – tal y como la reflejan los programas de migración circular – en torno a la cual no existiría interés alguno en favorecer su integración o asentamiento, en contraposición a las políticas dirigidas a los/as profesionales altamente cualificados/as, las cuales buscan no solo atraerles, sino también incentivar a que se queden (Weinar y Klekowski von Koppenfels, 2020, p.103). Asimismo, se encuentra en consonancia con los objetivos de integración que se desprenden de la normativa de extranjería y con uno de los objetivos tácticos (1.1) del Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Intolerancia (2023-2027), que aspira a reducir el número de personas en situación de irregularidad administrativa, por lo que se puede augurar que sus efectos serán favorables, especialmente por el hecho de que permita ocupar un empleo durante la formación.

⁶ Esta vertiente de la integración tuvo todo su esplendor a partir de los años 90, donde en diversos países de la Unión Europea se instauraron las famosas pruebas de ciudadanía con el fin de evaluar si una persona está lo suficientemente integrada como para concederle derechos.

⁷ Para remediar los eventuales retrasos, en el caso de la renovación de residencia y trabajo por cuenta ajena, se explicita que, si se acredita que el informe no ha sido emitido en el plazo de un mes, podrá justificarse el esfuerzo de integración por cualquier medio de prueba admitido en Derecho.

2.2. La autorización de estancia de larga duración por estudios

La aprobación de la Directiva 2016/801, de 11 de mayo de 2016, que refundía dos versiones anteriores⁸ en un texto mucho más completo y riguroso, se tuvo que traducir en una necesaria reforma en el ordenamiento jurídico español que traspusiera el régimen 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*» en el reglamento de desarrollo de la LOEx. Así, el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, vino a modificar el RD 557/2011,⁹ con el fin de adaptarlo a un contexto europeo de atracción de talento y promoción de la Unión Europea como espacio de excelencia competitiva en el ámbito investigador y formativo. La voluntad de disputar en la «carrera mundial del talento» sigue más vigente que nunca, tal y como reflejan el Plan de Acción contra la Escasez y Personal Cualificado (COM/2024/131 final) o los paquetes de medidas del Nuevo Pacto de Migración y Asilo, que incluyen una reserva de talentos («*EU Talent Pool*») y asociaciones en materia de talentos («*Talent Partnerships*»), cuyo reto es el de combinar el apoyo directo destinado a programas de movilidad con fines laborales o de formación con el desarrollo de capacidades y la inversión en capital humano (COM/2022/657 final, p.12). Finalmente, en 2022 se introdujeron de nuevo algunas modificaciones sustanciales relativas al acceso al empleo de las personas beneficiarias de esta autorización que flexibilizaron la compatibilización del trabajo con los estudios, además del tránsito de la autorización de estancia a la autorización de residencia y trabajo.

Con el nuevo reglamento, se ha mejorado en la trasposición de la Directiva 2016/801 con una regulación que dota de mayor seguridad jurídica a los supuestos contemplados en dicho instrumento, estipulando de manera mucho más completa, en el Capítulo II del Título II, las actividades que podrán dar lugar a la solicitud de la autorización por estudios, movilidad de alumnos, servicios de voluntariado o actividades formativas. Así, este tipo de autorización constituye una excepción dentro de la situación de estancia, la cual en principio está circunscrita a los casos donde el tiempo de permanencia en el territorio no supera los noventa días. Se trata del único supuesto de «estancia de larga duración» contemplado por el ordenamiento (art. 47.3), resultando llamativo que, por el contrario, las personas beneficiarias de un visado de búsqueda de empleo se encuentren dentro de las consideradas como situaciones de residencia (art. 47.4, a)). Las implicaciones de esta calificación adquieren sustantividad a efectos de solicitar una residencia de larga duración-UE, en tanto que el tiempo de estancia con un visado de estudios computará solo en el 50% de la duración total (art. 176, a)), mientras que en la residencia de larga duración nacional y para adquirir la nacionalidad española ni siquiera computarían. Además, tal y como se verá más adelante, la situación de estancia sitúa a las personas beneficiarias en unas circunstancias desventajosas a la hora de solicitar ayudas o becas económicas para el estudio.

Dado que la regulación del reglamento anterior era mucho más escueta, se adoptaron, siguiendo la praxis habitual en materia de extranjería, las «Instrucciones SEM 1/2023 sobre autorizaciones de estancia por estudios», las cuales vinieron a ofrecer cierta claridad respecto a este tipo de permiso, desarrollando además algunos de los requisitos exigidos para la obtención de un visado que necesitaban de aclaración, como la acreditación de los recursos económicos suficientes o el contar con un seguro médico privado. Asimismo, podrían destacarse dos condiciones que,

⁸ Concretamente, las Directivas 2004/114/CE y 2005/71/CE.

⁹ También se reformó la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

si bien con la anterior regulación del visado de estancia por estudios, solo eran exigibles en caso de una permanencia superior a seis meses –el certificado médico y la ausencia de antecedentes penales en los últimos 5 años–, en la versión actual se tornan preceptivas en todo caso (art. 35, j) y l)).

Antes de entrar en los detalles de esta autorización, resulta conveniente ofrecer algunas cifras. Según el último informe del Observatorio Permanente de la Inmigración (2024), durante el primer semestre de 2024 había 78.984 personas con una autorización de estancia por estudios, lo cual supone un incremento anual de un 19%. En su gran mayoría (el 76%), las autorizaciones van dirigidas a estudiantes de enseñanza superior, provenientes especialmente de países como Colombia, China y Marruecos. En líneas generales, son escasas las autorizaciones expedidas para familiares de personas beneficiarias de esta autorización (solo el 4%), lo cual puede explicarse por la media de edad relativamente temprana de estas autorizaciones (27 años), que hace más improbable el contar con descendencia o con un/a cónyuge/pareja registrada, además de que el régimen para los familiares no resulta especialmente favorable al no poder acceder a un trabajo.

El régimen de estancia de las personas titulares de esta autorización por estudios será marcadamente beneficioso cuando se trate de personas incluidas en el supuesto del art. 52.1 a), esto es, aquellas que vayan a realizar una formación de estudios superiores en una institución de enseñanza superior que, como se ha apuntado, suponen la gran mayoría. Efectivamente, estas contarán con una autorización de trabajo por cuenta ajena y propia de manera automática y sin necesidad de ningún trámite adicional (art. 57), mientras que en la versión anterior del reglamento se incorporaba la autorización para trabajar en todos los supuestos que incluían una actividad formativa (art. 42.1 *in fine*). Además, tal y como se preveía en la regulación anterior, son sujetos legitimados para solicitar la autorización tanto la persona extranjera como la institución de enseñanza superior debidamente registrada, siempre y cuando el interesado se encuentre regularmente en el territorio.¹⁰

Asimismo, cabe destacar que el reciente RD 1155/2024 ha reducido los casos en los que los familiares podrán acompañar a las personas beneficiarias de esta autorización al supuesto de que las mismas estén realizando estudios superiores o una formación sanitaria especializada (art. 56). Por el contrario, se ha ampliado el concepto de familia, incluyendo también a la pareja estable debidamente probada, así como a la descendencia de la pareja de la persona beneficiaria de la autorización. En ningún caso, tal y como preveía la normativa anterior, los familiares que acompañen a una persona titular de esta autorización o visado podrán solicitar una autorización para trabajar durante su permanencia en el territorio, lo cual dota de sentido al requisito relativo a los medios económicos que deben acreditarse para obtener un visado de estudios previsto en el art. 35 h), que debe ser del 100% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) para su propio sostenimiento y del 75% para el primer familiar, con ciertos matices.¹¹ Así, solo cuando las personas beneficiarias de la autorización de estancia modifiquen su situación a una de residencia y trabajo, en virtud del art. 190, sus familiares –siempre y cuando se mantenga la convivencia, cuenten con recursos económicos y una vivienda adecuada – podrán comenzar a trabajar por cuenta propia o ajena al verse concedidos una

¹⁰ En este punto, cabe realizar un matiz: si bien las instrucciones SEM 1/2023 explicitaban que el requisito de permanencia regular en el territorio podía cumplirse si se contaba con un visado de turista o, en caso de estar exento, dentro de los 90 días de estancia máxima, el art. 54.1 del RD 1155/2024 parece excluir esta posibilidad, al establecer que deberán contar con «autorización de residencia».

¹¹ En caso de tener abonado de antemano el alojamiento por todo el tiempo de la duración de la estancia, no será necesario acreditar el 100% del IPREM.

autorización de residencia por reagrupación familiar (art. 65.2). Por último, respecto al régimen de los familiares, cabe destacar que en caso de movilidad intra-UE de la parte beneficiaria de una autorización de estancia, sus familiares no podrán acompañarle al tratarse el derecho a la reagrupación familiar del estudiantado de un derecho concedido en virtud de la legislación nacional y no europea (Instrucción nº12, SEM 1/2023).

Como novedad, debe señalarse que, en lo relativo a la modificación de la situación de estancia a la de residencia y trabajo por cuenta ajena,¹² se ha establecido como sujeto legitimado para solicitar la autorización no solo al empleador, como constaba en las anteriores versiones, sino también al propio titular de la autorización (art. 190.2), sin que sea aplicable el requisito de la situación nacional de empleo. Asimismo, se recoge lo estipulado en la disposición adicional decimoséptima de la Ley 14/2013, la cual establece un puente entre las personas beneficiarias de una autorización de estancia que hayan finalizado estudios superiores y el acceso a un visado de búsqueda de empleo o para emprender un proyecto empresarial.

El análisis pormenorizado de ambas figuras nos permite afirmar que estas ponen de relieve la importancia que toma la educación y formación en la gestión de los flujos migratorios y en las políticas de integración de la población extranjera, debido a un contexto europeo de envejecimiento demográfico y de innovación tecnológica y científica que sitúa a la juventud con formación en ciertas ramas y al sector de los cuidados de larga duración en el centro de las políticas públicas. Así, en este RD 1155/2024 jugarán un papel esencial dos derechos: el derecho al trabajo y el derecho a la educación, los cuales se tratarán a continuación.

3. La educación y formación como pieza clave para una adecuada integración laboral

El estudio de las dos figuras reguladas por el reglamento de extranjería pone de manifiesto una cuestión irrefutable como es que el derecho a la educación se encuentra en el centro de la normativa de extranjería, con estrecha vinculación también con el derecho al trabajo de las personas extranjeras e incluso con el derecho a la libre circulación y residencia. Las aproximaciones económicas a la educación de teóricos neoclásicos como Schutz o Becker,¹³ que la enmarcaron como un bien de inversión en capital humano, siguen más vigentes que nunca, en tanto que la formación es hoy en día un factor determinante para la inserción laboral posterior. La parca previsión constitucional respecto a los derechos de las personas extranjeras en España ha hecho de la interpretación del Tribunal Constitucional (TC) un instrumento esencial para delimitar su estatus jurídico.

Así, se realizará en primera instancia una aproximación hacia la concepción del derecho a la educación de las personas extranjeras por parte de la doctrina constitucional, poniendo en valor las posibilidades que este otorga para favorecer la integración de la inmigración, tanto en términos generales como en el mercado laboral en particular. Posteriormente, en el siguiente apartado, se comparará esta delimitación más integradora del derecho a la educación con el modo en el que el derecho al trabajo es concebido en el ordenamiento jurídico español, que se aleja de

¹² También es posible obtener una autorización de residencia y trabajo por cuenta propia o de residencia con excepción de autorización de trabajo.

¹³ De estos autores, fueron fundacionales obras como Schultz, T. (1961). *Investment in Human Capital*. *American Economic Review*, 51, 1- 17 o Becker, G. (1983). *El capital humano*. Segunda Edición. Alianza Editorial. S.A. Madrid. España.

su naturaleza como derecho social al estar atravesado por una visión proteccionista y devaluada que afecta en especial a las personas extranjeras.

3.1. El potencial del art. 27 CE para garantizar la igualdad de condiciones

Tal y como afirmó el TC en su célebre sentencia 236/2007, de 7 de noviembre, «el derecho a la educación garantizado en el art. 27.1 CE incluye el acceso no sólo a la enseñanza básica, sino también a la enseñanza no obligatoria, de la que no pueden ser privados los extranjeros que se encuentren en España y no sean titulares de una autorización para residir». Así, una interpretación sistemática del 27 CE a la luz del 10.2 CE llevó al TC a concluir que el derecho a la educación, tal y como reconocen los principales textos de derecho internacional de los derechos humanos, se encuentra íntimamente ligado a la dignidad humana, por lo que nadie podrá ser privado del mismo por su condición de extranjería o su situación administrativa. Esto implicará que el derecho a la educación se sitúe entre el primer grupo de derechos de la famosa teoría tripartita de los derechos establecida por el TC en la STC 107/1984, de 23 de noviembre, en tanto que es reconocido en igualdad de condiciones tanto a personas españolas como extranjeras por su especial conexión con la dignidad humana.

Por lo tanto, a efectos del contenido del art. 27 CE, no serán relevantes las interpretaciones que del art. 19 CE se realicen, puesto que el TC los considerará de manera adecuada como dos derechos inconexos. Así, se afirmará que el reconocimiento del derecho a la educación a las personas extranjeras en situación de residencia irregular no entrañaba una discriminación en perjuicio de la población extranjera con residencia regular, «puesto que aquellos que carezcan de autorización para residir pueden ser expulsados siguiendo los procedimientos legalmente establecidos, pero mientras se encuentren en territorio español no pueden ser privados de este derecho por el legislador» (STC 236/2007, FJ 8º). Ello implicará que el derecho a la educación posobligatoria de la infancia y adolescencia menor de edad no puede ser condicionado a la posesión de una autorización administrativa, solo a los mismos requisitos que los nacionales, como el mérito o la capacidad.

El art. 9 de la LOEx desarrolla el derecho a la educación de las personas extranjeras, estableciendo dos criterios de atribución de derechos: la edad y la situación administrativa. Por un lado, las personas extranjeras menores de 18 años tienen derecho a la educación, tanto en la fase de enseñanza básica, gratuita y obligatoria, como en la fase posobligatoria, incluyendo también con ello el derecho de acceso al sistema público de becas y ayudas en igualdad de condiciones a las personas nacionales en tanto que elementos esenciales de dicho derecho (p. ej. STC 188/2001, de 20 de septiembre o STC 212/2005, de 21 de julio). En un segundo apartado, la ley orgánica indica que el derecho a la educación se transforma en un derecho de configuración legal para las personas extranjeras sin autorización de residencia de más de dieciocho años, en tanto que solo reconoce el derecho a las demás etapas educativas posobligatorias a la población extranjera mayor de 18 años que sea residente, dejando a aquellas personas en situación irregular a la merced de «lo establecido en la legislación educativa», sin prohibirlo, pero tampoco garantizándolo. En todo caso, cabe destacar que esta disposición fue modificada en 2009 para eliminar la mención de residente que excluía del todo, en una exégesis literal del precepto, a las personas mayores de edad sin autorización de residencia del acceso a la educación.

Siguiendo la doctrina constitucional de 2007, la STC 155/2015, de 9 de julio, reafirmará el campo de aplicación distinto del 19 CE y del 27 CE. Así, todo lo relativo al régimen de entrada y permanencia de las personas extranjeras en el territorio, a

pesar de que sea con fines de estudio – como es el caso de la autorización de estancia por estudios –, entiende que está vinculado con los derechos de circulación que derivan del 19 CE, mientras que el 27 CE y su plasmación en el art. 9 LOEx afectaría más bien a la admisión de las personas extranjeras en un centro o nivel de estudios (FJ 2º). De esta manera, analizando el art. 9.3 LOEx a la luz del 27 CE, el TC entiende que la remisión a la legislación educativa¹⁴ en el caso de la población extranjera mayor de dieciocho no sería inconstitucional, en tanto que lo que pretendería el legislador orgánico sería equiparar plenamente españoles y extranjeros «residentes» respecto al derecho a la educación, pero sin excluir en forma alguna al resto de población extranjera, puesto que en el primer inciso se llevaría a cabo un reconocimiento general que daría cabida a los mismos.

Esta interpretación sería coherente con el caso que nos ocupa, puesto que las personas beneficiarias de una autorización de estancia por estudios no se encuentran en situación de residencia estrictamente, sino de estancia, por lo que podrían también verse excluidas de manera ilógica de la educación por el 9.3 LOEx. En esta misma línea, la STS 2235/2009, de 10 de marzo, declaró ajustado a Derecho un precepto de una norma autonómica que condicionaba el acceso de las personas extranjeras a la educación posobligatoria y a los centros de formación de adultos al empadronamiento, considerando que no contradecía el marco estatal en tanto que este no prohíbe el acceso de las personas extranjeras en situación irregular a la formación posobligatoria, por lo que el derecho a la educación se concibe desde la jurisprudencia en términos amplios e inclusivos.

Respecto al contenido de este derecho, es doctrina reiterada del TC que la dimensión prestacional del derecho a la educación no se limita a la enseñanza básica, sino que cubre todas las etapas educativas, extendiéndose también a los niveles superiores, independientemente de su gratuidad u obligatoriedad (STC 86/1985, de 10 de julio). No obstante, la intensidad de las garantías irá disminuyendo conforme el nivel educativo sea mayor, en concordancia con la jurisprudencia del TEDH,¹⁵ aumentando así el margen de apreciación de los poderes públicos y pudiéndose incluso limitar el acceso de las personas en situación irregular a los estudios universitarios, siempre y cuando se persiga un objetivo constitucionalmente legítimo que atienda a los principios de proporcionalidad y necesidad.

Así, la condición de estancia – y no de residencia – de la mayoría del estudiantado extranjeros tiene un inconveniente: el acceso a las ayudas económicas para cursas estudios superiores. En diversos fallos, el Tribunal Supremo ha puntualizado que la condición de estancia no es asimilable a la situación de residencia, por lo que sería posible excluir de una convocatoria de becas al alumnado universitario que se encuentre en situación de estancia (STS 7132/2011, de 8 de noviembre; STS 824/2012, de 14 de febrero), en tanto que la educación posobligatoria del art. 9.2 no incluye la etapa universitaria, sino que se referirá al bachillerato, formación profesional, grado medio, etc., y, además, la exigencia de gratuidad no se extiende a las etapas y niveles superiores a la enseñanza básica. Esta se trata de una doctrina reiterada también por la Audiencia Nacional en diversas de sus sentencias, donde se resalta que no sería contrario al derecho a la educación ni constituiría un trato discriminatorio el exigir a las personas extranjeras extracomunitarias unos requisitos específicos – como el contar con una autorización de residencia –, al igual que «también se exigen a los nacionales que solicitan esas ayudas el cumplimiento

¹⁴ La disposición adicional decimonovena de la LO 2/2006 explicita que se aplicará el contenido previsto en la ley al alumnado extranjero en los términos previstos en la LO 4/2000 y su normativa de desarrollo.

¹⁵ STEDH de 21 de junio de 2011, asunto *Ponomaryovi c. Bulgaria*, §§ 55 y 56; STEDH de 2 de abril de 2013, asunto *Tarantino y otros c. Italia*, §§ 44 y 45.

de determinados requisitos económicos, patrimoniales y académicos» (SAN 853/2024, de 23 de febrero).

Poniendo el foco en el objeto de estudio de presente artículo, podría entenderse que las personas extranjeras en situación irregular también pueden realizar una formación profesional para el empleo, puesto que se tiene una concepción amplia del objeto de protección del 27 CE, incluyendo cualquier modalidad de formación profesional (Camas Roda, 2016, p.103). No obstante, los SPE no pueden ofrecer la formación para el empleo a las personas en situación irregular porque solo aquellas que cuenten con autorización de residencia podrán inscribirse como demandantes de empleo, tal y como señala la Orden de 2005 que regula dicha circunstancia.¹⁶

Es por ello por lo que un menor registro de población extranjera como demandante de empleo no es en absoluto signo de mayor tasa de ocupación, en tanto que la irregularidad administrativa impide el acceso a la inscripción en el SPE. Ello supone una evidente falta de integración laboral, puesto que la tarea de las oficinas de empleo es, precisamente, procurar la integración en el mercado de trabajo de quienes han quedado excluidos/as del mismo temporalmente (Mahía, 2022, p.37). Una vía alternativa que posibilitaría el acceso a la formación profesional sería que, a través de las administraciones públicas o entidades privadas que formen parte del sistema de formación para el empleo, se dispense esta formación, o bien, tal y como pretendieron ciertas formaciones políticas en el proceso de enmiendas de la Ley de Empleo,¹⁷ introducir en el art. 50 de la misma una especial mención a las personas en situación irregular que cumplen con los requisitos del arraigo socioformativo o sociolaboral, por ejemplo.

Ello permitiría en cierta manera superar la discordancia según la cual los SPE no pueden ofrecer formación a las personas trabajadoras en situación irregular, pero estas a su vez se entiende que son un colectivo que necesita de especial atención por parte de las políticas de empleo, tal y como se verá más adelante. Además, el derecho a la educación no puede estar condicionado a la situación administrativa, aunque se trate de formación destinada específicamente al empleo o sea impartida por organismos laborales, puesto que, en este caso, no solo se estaría negando el derecho al trabajo, sino también el derecho a la integración a través de acciones formativas. Es así como debe entenderse el 9.3 de la LOEx, el cual señala que los poderes públicos tienen la obligación de promover que las personas extranjeras tengan la posibilidad de recibir enseñanzas para su mejor integración social, sin realizar distinción alguna según la situación administrativa, puesto que una cosa es negar el derecho a un puesto de trabajo en igualdad de condiciones, y otra muy distinta es negar la posibilidad de obtener en el futuro un puesto de trabajo al poner impedimentos para llevar a cabo el proceso de integración que, valga recordar, en el ordenamiento jurídico español no entiende de autorización administrativa.

En efecto, la controversia se origina cuando se sale de los cercos del campo de la educación y se entra en el mundo del trabajo – pues la formación para el empleo se encuentra en la frontera entre estos dos ejes –, donde parece que no prime tanto el principio de integración, sino que se prioriza al colectivo nacional o residente, manteniendo una lógica proteccionista. Es por ello por lo que el acceso equitativo a la educación es un mecanismo idóneo para garantizar el derecho al trabajo de las

¹⁶ Orden TAS/3698/2006, de 22 de noviembre, por la que se regula la inscripción de trabajadores extranjeros no comunitarios en los Servicios Públicos de Empleo y en las Agencias de Colocación.

¹⁷ Enmienda nº 12 y 18 del Grupo Parlamentario Plural; Enmienda nº 353 del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-112-4.PDF.

personas extranjeras en igualdad de condiciones, en tanto que al vincular el derecho a la educación – como derecho fundamental al que toda persona, independientemente de la situación administrativa, tiene derecho – al derecho al trabajo, se abre una vía idónea para favorecer la inclusión.

El arraigo socioformativo y la autorización de estancia son dos cauces de acceso a un estatus regular vinculado con la formación, articulados como puerta de entrada para una posterior inserción en el mercado de trabajo, lo cual permite también que la inmigración responda de manera adecuada a las necesidades del mercado laboral y se produzca así un ajuste mutuo entre oferta y demanda, pareciendo una mejor forma de suplir la escasez de mano de obra de ciertos sectores que la contratación en origen, tal y como está diseñada. Así, en vez de constituirse como un muro infranqueable, el mercado de trabajo formal se erigirá como un mecanismo de integración gracias a los elementos formativos previos que acompañarán a la persona extranjera en su proceso integración jurídica y social.

Finalmente, cabe destacar que, con el fin de que el art. 27 CE despliegue toda su potencialidad en el arraigo socioformativo, es fundamental una mayor inversión en centros públicos que ofrezcan Formación Profesional (FP), pues son los de carácter privado los que concentran el mayor crecimiento de las matriculaciones en los últimos años, un repunte que se agudiza en las FP a distancia, agrupando más de la mitad de las matriculaciones. En el caso de las personas extranjeras, un 28% de las mismas se han matriculado para el curso 2021-2022 en una FP impartida por un centro privado o privado concertado (Observatorio FP, 2023, p.80), lo que supone un crecimiento del 10% en proporción al año 2017-2018.

3.2. La naturaleza inclusiva de la educación frente a la voluntad proteccionista del derecho al trabajo.

A pesar de que el derecho a la educación y el derecho al trabajo forman parte integrante del grupo catalogado clásicamente como derechos sociales, a cada uno de ellos se les ha conferido un grado diferenciado de importancia en el ordenamiento jurídico, comenzando por la inclusión del derecho a la educación entre los derechos fundamentales tutelados por el art. 53.2 de la CE, el cual permite recurrir en amparo, así como la aplicación de los principios de sumaria y preferencia en todo procedimiento que los involucre, mientras que el derecho al trabajo se situará entre los derechos constitucionales cuya tutela la ejercerá la jurisdicción ordinaria.

Así, el derecho al trabajo es un derecho de configuración legal contemplado en el art. 35 CE, el cual se constituye como un precepto poliédrico al incorporar también una dimensión de libertad y otra de deber, debiéndose vincular además con el objetivo de pleno empleo (art. 40.1 CE) y con el derecho de las personas penadas al trabajo remunerado (art. 25.2 CE), adoleciendo así de cierta dispersión sistemática. El Tribunal Constitucional trató la cuestión del derecho al trabajo de las personas extranjeras en la propia STC 107/1984, donde determinó, desde una óptica reductiva (De Lucas, 2019, p. 214), que este no se encuentra lo suficientemente vinculado a la dignidad humana como para garantizarse en igualdad de condiciones a nacionales y extranjeros. Por lo tanto, no existe de ningún modo un derecho *a*/ trabajo en igualdad de condiciones, pero sí que existirá una concepción igualitaria de los derechos laborales *en* el trabajo, tal y como contempla el art. 36.5 LOEx, según el cual la carencia de autorización no invalida el contrato de trabajo respecto a los derechos

que del mismo deriven, exceptuando la prestación por desempleo.¹⁸ Así, el estatuto jurídico-laboral de las personas trabajadoras inmigrantes tiende a prevalecer sobre la aproximación administrativista, protegiendo al sujeto trabajador (de iure o de facto), independientemente de su nacionalidad o situación administrativa, y elevando así los derechos laborales a la categoría de derechos humanos de toda persona trabajadora. No obstante, la identificación reductiva del derecho al trabajo de las personas extranjeras simplemente con los derechos de las personas trabajadoras no supone sino una «minoración del ideal» (García Manrique, 2013, p.235) que se aleja de la concepción germinal y más emancipadora del mismo.

Sin ánimo de entrar en las diferentes dimensiones que componen el complejo precepto del art. 35 CE, resultará interesante realizar una breve aproximación histórica al derecho al trabajo por dos razones: los derechos fundamentales son fundamentalmente categorías históricas, por lo que indagar en sus cronología permitirá comprender mejor sus cimientos; además, el derecho al trabajo resulta de especial interés en tanto que, si bien constituye el paradigma del derecho social, el devenir histórico lo ha situado en una suerte de «pedestal arqueológico que ha permanecido casi inmutable» (Sastre Ibarreche, 1996, p.23), pareciendo que los debates que lo envuelven pertenecen a una época pasada. Es así como echar la vista hacia los orígenes axiológicos, históricos y políticos del derecho al trabajo puede permitir adoptar una perspectiva crítica hacia la doctrina constitucional que señala que este derecho no se encuentra en estrecha conexión con la dignidad.

A finales del S. XVIII, siguiendo una lógica contractualista, Fourier y posteriormente su discípulo Considérant estipularán que el derecho al trabajo es una suerte de compensación por la pérdida de los derechos naturales con los que contaba en el estado de naturaleza previo. Más tarde, Louis Blanc entenderá que el derecho al trabajo es ante todo un derecho de participación, que implicará el derecho de todos a participar como iguales en el desarrollo de las actividades productivas, por lo que supondrá una involucración activa en la construcción de comunidad (Scotto, 2024, p. 363).

No solo en Francia, sino también en la Alemania de Bismark, se proclamará que el Estado prusiano tendrá la obligación de garantizar el derecho al trabajo de la ciudadanía, pero no tanto como derecho de participación democrática, sino más bien como parte de una política asistencial caritativa que tratará de desvirtuar las proclamas socialistas. Será la lógica asistencial la que progresivamente irá imponiéndose, también en Inglaterra durante los siglos siguientes, perdiendo su potencial histórico y político como vía de participación ciudadana fundamentada en la solidaridad social (Sastre Ibarreche, 1996, p.36-37). Así, el derecho al trabajo estará, desde sus orígenes, íntimamente ligado con la calidad de membresía en la comunidad política, garantizando la subsistencia de una gran parte de ciudadanos/as no propietarios/as que no habrían obtenido una contraprestación justa en el pacto social tras la alienación de los derechos de subsistencia que poseían en el estado de naturaleza.¹⁹ No obstante, sufrirá una paulatina pérdida de significado hasta que numerosos textos internacionales y regionales incluyeron como derecho humano el

¹⁸ Debemos recordar que antes de la reforma emprendida por la LO 14/2003, de 20 de noviembre, este precepto consideraba que un contrato de trabajo suscrito por una persona extranjera sin autorización para trabajar podría ser considerado nulo.

¹⁹ Junto con el socialismo utópico francés, debe destacarse el rol de Fichte en la teorización de este derecho, aunque no de tan manera explícita como los pensadores franceses. Ver p. ej. Fichte, J.G. (1991, orig. 1800). *El Estado comercial cerrado*, Tecnos.

derecho al trabajo,²⁰ devolviéndole así cierto carácter iusnaturalista que las constitucionalizaciones del siglo XIX y XX le habían extraído.

A pesar de que la fundamentación axiológica del derecho al trabajo desde posiciones iusnaturalistas lo sitúan como un elemento central en la dignidad del ser humano en tanto que derecho natural e inalienable (Vigo Serralvo, 2020, p. 198), en el ordenamiento jurídico español persiste la utilización de la nacionalidad como criterio de reconocimiento de este derecho. Si bien la distinción entre nacional y extranjero es consustancial al Estado-nación – con los pertinentes matices debido a la ciudadanía europea –, el que esta se constituya como un factor de acceso a derechos no es sino un mecanismo que hace del trabajo una vía de disciplinamiento y control, sobre todo cuando es una de las pocas vías junto con el patrimonio de acceder a un estatus de derechos. Así, podría pensarse que la exclusión de las personas extranjeras del derecho al trabajo iría encaminada a mantener la desigualdad en los límites necesarios para la estabilidad y desarrollo del sistema social y económico vigente (Capella, 2001, p.203), alejándose del potencial integrador que este tiene. No obstante, en la normativa española se puede identificar diversos preceptos que, a través de una interpretación sistemática, podrían llevar a entender que hay cierta voluntad por aproximarse a un paradigma igualitario en lo relativo al acceso al trabajo, especialmente proveniente de la normativa laboral y en relación con las medidas de inserción a través de la formación.

Al remitirse a la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, el artículo 50 incluye a las personas migrantes entre los colectivos que necesitan de una atención prioritaria por parte de los programas de empleo por las especiales dificultades que estas encuentran para el acceso y mantenimiento del empleo y el desarrollo de su empleabilidad. En su versión anterior, la Ley de Empleo reconocía a las personas inmigrantes como un colectivo «prioritario» pero matizando que debería respetarse, en todo caso, la legislación de extranjería (art. 30 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, actualmente derogado). Así, se puede observar que la normativa laboral actual da cabida a que las personas extranjeras, incluso aquellas que se encuentren en situación irregular, puedan ser objeto de medidas de inserción laboral. Además, es una competencia expresa de la Agencia Española de Empleo el gestionar los servicios y programas de intermediación y políticas activas de empleo cuyo objetivo sea la integración laboral de personas trabajadoras inmigrantes (art. 22, h) 4º)), suprimiéndose el matiz que anteriormente explicitaba que debía favorecerse con ello la ordenación de los flujos migratorios (anterior art. 18, h) 4º)), el cual iba claramente orientado a articular la función integradora de los SPE con los objetivos de control de la inmigración ilegal.

En este sentido, dentro del campo de las políticas activas de empleo, la educación y formación para el empleo son un instrumento fundamental (Camas Roda, 2016, p.103). Así, el propio preámbulo del RD 1155/2024 reconoce que formar talentos y fomentar su empleabilidad es uno de los objetivos que se persigue con la nueva normativa, específicamente en lo concerniente a la autorización de estancia por estudios. Ello se encuentra en consonancia con la Ley de Empleo que confiere a la empleabilidad un carácter nuclear, definiéndola como un concepto transversal que agrupa al «conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente» (art. 34), otorgándole además el carácter de derecho-deber respecto de las personas

²⁰ Este es el caso del art. 23.1 DUDH; el 6.1 del PIDESC o en el art. 1 de la Parte II de la Carta Social Europea.

en situación de desempleo en el marco del art. 35. Las previsiones normativas del nuevo reglamento de extranjería podrían hacer extensible este derecho-deber a las personas inmigrantes en situación irregular, las cuales, en virtud de la doctrina constitucional, carecen del derecho al trabajo en sentido estricto – como el derecho de acceso a un puesto de trabajo en igualdad de condiciones – pero gozan de ciertos derechos que de éste podrían derivarse, como el derecho a formarse y desarrollar las capacidades necesarias que permitan un ajuste dinámico entre las competencias propias y las demandadas por el mercado de trabajo.

Para finalizar, debe destacarse que el propio Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Intolerancia (2023-2027) incluye entre los objetivos tácticos dentro del ámbito de la inclusión activa el «facilitar el tránsito del sistema educativo al mercado laboral, impulsando el reconocimiento de titulaciones de las personas de origen extranjero [...] y promoviendo la acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales para favorecer la inclusión laboral», lo cual pone de manifiesto la estrecha conexión entre el derecho a la educación y el acceso equitativo al empleo, además de que servirá para dilucidar cuáles son los retos que persisten en la materia, que serán referidos en el siguiente apartado.

4. Los retos subsistentes

Si bien la reforma del reglamento de extranjería proporciona ciertas respuestas a los retos más urgentes a los que debe atender una política migratoria integral, dando cierta flexibilidad a los procesos de regularización y vinculándolos a las necesidades del mercado de trabajo, además de articular vías para «atraer talentos», facilitar su posterior inserción laboral y otorgarles un estatus amplio de derechos, subsisten ciertos desafíos que será necesario atender para mejorar la estrategia de gestión e integración de los flujos migratorios.

Así, se atenderá en el primer apartado a una de las problemáticas más acuciantes que afecta a las personas extranjeras y que mina su proceso de inserción laboral como es el reconocimiento de títulos cursados en el extranjero, procedimiento en el cual queda patente la inextricable conexión entre el derecho a la educación y el derecho al trabajo. En segundo lugar, será necesario adoptar una perspectiva más amplia que obligará a observar con ojo crítico la ausencia de una regulación integral y garantista de las migraciones laborales que, tanto en el marco de la UE como en el ordenamiento jurídico español, siguen una lógica sectorial que aventaja a ciertos/as profesionales altamente cualificados/as, pero dejando al margen de la norma a un grueso de la población extranjera que, por la condición socio-económica y administrativa que les afecta, podría subsumirse bajo el célebre «precariado» de Standing .

4.1. La necesaria mejora del procedimiento de reconocimiento de títulos

Si bien resulta óptimo fomentar vías de acceso a la regularidad que permitan, a su vez, adquirir las cualificaciones y habilidades técnicas que el mercado laboral necesita con el fin de favorecer su posterior inserción laboral, existe un problema de fondo que queda irresoluto: la homologación, convalidación o equivalencia de títulos. Las altas tasas de sobrecualificación entre la población extranjera en España, la mayor junto a Italia dentro de la UE, se explican en gran medida por el lento y burocratizado proceso de reconocimiento de titulaciones que impide a las personas extranjeras desempeñar un empleo acorde a sus conocimientos y capacidades. Así, la caracterización de los flujos migratorios en los últimos años ha cambiado profundamente, llegando de forma progresiva más personas extranjeras que cuentan con una formación cualificada, para

las cuales los poderes públicos no han desarrollado los mecanismos necesarios de integración en el mercado laboral, sufriendo el proceso conocido como «deskilling» o descualificación. Así, las estadísticas muestran que, entre personas con la misma formación, aquellas inmigrantes tienen una mayor presencia en los niveles de cualificación laboral más bajos, lo que induce a pensar en un claro problema de sobrecualificación (Mahía Casado, 2022, p.33).

La relevancia de este factor para una mejora de la integración laboral de las personas extranjeras queda patente en el Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027 de la UE, en el bloque relativo a la educación e integración, donde se señala que facilitar el reconocimiento de títulos obtenidos en terceros Estados miembros y el establecimiento de cursos-puente para facilitar la equivalencia entre las diversas formaciones es fundamental para una inserción sociolaboral más rápida y sencilla (COM/2020/758 final: 9). Los cursos-puente son cursos que cubren diferencias sustanciales entre los conocimientos, capacidades y competencias adquiridos por una persona y aquellos necesarios para acceder a una profesión regulada. Esta es una de las vías que podría establecerse con el fin de paliar el posible desajuste existente entre los diferentes sistemas educativos no unificados. No obstante, el Estado español acusa de una falta de oferta pública sistematizada de «cursos-puente» que permita ajustar las formaciones adquiridas en el extranjero a los planes formativos nacionales, pues en general, se trata de cursos ad-hoc que varían según la Comunidad Autónoma y que están en manos de instituciones privadas, a diferencia de otros países de la Unión donde suele estar centralizado y en manos públicas (EWSI, 2024, p.8).

El Real Decreto 889/2022, de 18 de octubre, es el instrumento vigente que regula en el ordenamiento jurídico español el reconocimiento de titulaciones a través de tres modalidades: la homologación, la declaración de equivalencia y la convalidación. Si bien este establece un plazo de instrucción y resolución máximo de seis meses (art. 18.3), tras el cual se considerará desestimada la petición por silencio administrativo negativo, la realidad es que los plazos en la práctica se demoran en exceso como consecuencia de una acumulación creciente de expedientes y la complejidad del procedimiento que prevé la norma. Esta es la razón por la cual, dentro de la línea de acción 4 sobre educación y formación del Marco Estratégico, se señala que desde la acción estatal debe promoverse una mejora de los procesos de homologación y convalidación de manera que resulten procesos más sencillos y ágiles. Si bien se han venido adoptando algunas medidas de carácter general por parte de la Comisión de Análisis Técnico de Homologaciones y Declaraciones de Equivalencia (CATHDE) en virtud del art. 16. b), que persiguen facilitar la resolución de las solicitudes de homologación y, con ello, cumplir con el plazo máximo previsto de seis meses, se reducen a una serie de profesiones del ámbito sanitario y educativo y a un limitado conjunto de países, dejando a la gran mayoría de titulaciones sin regulación específica.

Asimismo, cabe destacar que al no poderse adoptar medidas de carácter general ni un instrumento análogo para el procedimiento de convalidación conforme a criterios unificados entre formaciones extranjeras y españolas, se deja un margen de actuación a las instituciones de educación superior que puede desembocar en que ciertas universidades nieguen la convalidación de materias con la finalidad de obtener mayores beneficios con las matriculaciones. Debe recordarse que la convalidación es competencia de las universidades donde se haya solicitado y posee meros efectos académicos con el fin de acreditar la validez de estudios superiores realizados en el extranjero, permitiendo proseguir dichos estudios en una universidad española. Así, el RD 889/2022 tan solo especifica que el Consejo de Universidades determinará criterios básicos de convalidación, debiendo ser cada universidad española la que

determina los criterios específicos de convalidación. Por lo tanto, no solo la inseguridad jurídica que acompaña a la divergencia entre los criterios seguidos por cada universidad puede ser problemática, sino que además, las plazas para las personas que acceden a estudios superiores por vía de la convalidación están limitadas, dificultándose sumamente la finalización de los estudios o la adquisición de la formación requerida para el mercado de trabajo interno por parte de las personas extranjeras.

Debe recordarse que la regulación de «las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales» es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1. 30.ª CE), título competencial en virtud del cual se han venido adoptando sucesivas normativas en este ámbito en forma de Real Decreto. Concretamente, antes del vigente RD 889/2022, son tres las normas que han tratado de ofrecer un marco adecuado para este procedimiento a la par que adaptarse a la legislación orgánica en materia de universidades: el Real Decreto 86/1987, de 16 de enero; el Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero; y, por último, el Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre. Conforme se ha acrecentado el proceso de internacionalización de las instituciones educativas superiores y la movilidad de estudiantes y profesionales ha pasado a devenir casi un hecho estructural, el marco regulatorio se ha venido quedando siempre obsoleto e insuficiente, causando el efecto contrario que perseguiría la norma: el desperdicio de las capacidades y formaciones de muchas personas extranjeras que se ven enfrascadas en procesos burocráticos laberínticos e inacabables.

Con este último RD de 2022, se introdujo la obligatoriedad de relacionarse electrónicamente con la Administración (art. 7) con la intención de agilizar los trámites vía telemática a través del registro electrónico, introduciendo la posibilidad de consultar en todo momento el estado del expediente en la Sede Electrónica del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Para que esta novedad sea efectiva, ha de abordarse una cuestión inaplazable como es la brecha digital entre nacionales y extranjeros, uno de los objetivos tácticos (1.3) del Marco Estratégico en la línea de actuación relativa a los procesos administrativos. La administración electrónica puede llegar a agravar las situaciones de exclusión social que se dan en la realidad no virtual, con especial impacto en las personas en situación irregular que carecen de identidad digital, para quienes la imposibilidad de encontrar citas presenciales les aboca aún más a los márgenes (Solanes, 2024, p.127), debiéndose así insistir en el cumplimiento de las Recomendaciones 7 y 9 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de diciembre de 2022, sobre la brecha digital: diferencias sociales como consecuencia de la digitalización (2022/2810(RSP)).

Para solucionar el colapso de más de tres años de espera que existía y que parecía difícil de solucionar con las meras disposiciones del RD 889/2022, el Ministerio dictó una resolución en la que se establecían las instrucciones para simultanear los expedientes iniciados bajo el RD anterior de 2014 y aquellos que se empezaran a tramitar con el nuevo RD, priorizando los expedientes «más ágiles de resolver», referidos a las equivalencias con títulos europeos y las solicitudes de homologación a profesión regulada que pudieran ser objeto de aplicación de una medida de carácter general. Así, las personas afectadas por esta medida podían desistir de su anterior solicitud y tramitar una nueva, pero, como se viene señalando, el ámbito de aplicación de esta normativa es reducido y no ha solucionado la aún extrema demora en los plazos de resolución.

Para finalizar este punto, cabe mencionar que, si bien la mejora del proceso de reconocimiento de títulos es un reto innegable de los poderes públicos, en tanto que impide la libre elección de profesión e imposibilita un acceso en condiciones de

igualdad al sistema educativo, se ha de tener en cuenta una cuestión relativamente controversial que esto puede originar: la conocida como «fuga de cerebros» de los países de origen. Para obtener una comprensión profunda de este fenómeno, resulta necesario situar las migraciones laborales en un contexto global de división internacional del trabajo en el que la movilidad de las personas trabajadoras sirve al mantenimiento de un estatus quo que propugna una extracción de fuerza de trabajo entre naciones desiguales, que necesariamente debe analizarse desde una óptica interseccional para apreciar el eje de género, etnia o clase en dicha dinámica (Buckel, 2012). Si bien se suele argüir que las ganancias de la población extranjera trabajadora contribuyen al desarrollo de los países de origen a través de las remesas económicas, autores como Ness (2023, p.13) entienden que estas no son sino un medio para la reproducción de la fuerza de trabajo en la esfera privada de los países de origen.

Así, la atracción de mano de obra cualificada podría situarse como la fase más avanzada del fenómeno de transferencia de valor de Sur al Norte Global, junto con los fenómenos de deslocalización de los procesos productivos en el Sur Global para su abaratamiento y la internalización de la mano de obra barata para aquellos sectores que por sus características no pueden ser deslocalizados (agricultura, construcción, cuidados). Por lo tanto, si bien facilitar el reconocimiento de las titulaciones obtenidas en el extranjero es esencial, puesto que inciden en dos derechos sociales básicos como son el derecho a la educación y el derecho al trabajo, no hay que olvidar sus posibles efectos perniciosos y el sistema-mundo en el que las migraciones laborales cualificadas se insertan, permitiendo reforzar las cadenas de producción mundial y una mayor extracción de plusvalía. Así, estas cuestiones dan cuenta de la relevancia que adquiere el fenómeno de las migraciones laborales en los tiempos actuales, lo cual obliga a dedicarle el último apartado del presente trabajo.

4.2. La inconsistente regulación de las migraciones laborales

Las dos figuras del nuevo reglamento que se han analizado ponen de manifiesto la estrategia del ejecutivo español por gestionar los flujos migratorios de tal manera que respondan adecuadamente a las necesidades del mercado laboral que, de forma más o menos evidente, siempre resulta ser uno de los centros gravitatorios alrededor del cual gira la política migratoria, lo que Camas Roda (2016, p.82) denomina como «laborización de la política de inmigración». Si bien el tomar como referencia al mercado de trabajo para determinar la capacidad de acogida del Estado no debería resultar criticable – más bien todo lo contrario –, la problemática surge cuando los mecanismos existentes para medir las necesidades del mercado laboral se evidencian como ineficientes y conducen a situaciones incoherentes. Entre otras cosas, como recuerda Solanes (2022, p.163), una correcta gestión del mercado de trabajo exige que se «supere la idea de que las personas inmigrantes solo pueden ser ocupadas en los puestos más precarios».

En este sentido, la situación nacional de empleo calculada a partir de los parámetros indicados en el art. 75 del RD 1155/2024, más conciso que su anterior versión, no resulta en una imagen fidedigna de los puestos de trabajo por cubrir en el mercado laboral nacional. El Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, introdujo ciertos cambios en la confección del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura (CODC) que, si bien es uno de los mecanismos existentes para determinar si la situación nacional de empleo permite la ocupación en un sector, ha sido prácticamente inutilizado en la última década por la incorporación exclusiva de profesiones que se encuentran lejos de la demanda real de mano de obra, como las del sector naviero o del deporte de élite (Ramos Poley, 2023, p.117). No obstante, a pesar de la reducción de los plazos y de la actuación interministerial establecida, continúa pesando sobre este proceso una falta de agilidad y eficiencia que desactiva esta vía de contratación

en origen. Así, la carencia de una estrategia adecuada que articule vías de acceso para las personas trabajadoras inmigrantes en su globalidad tiene dos consecuencias directas: la estratificación de la población extranjera y la creación de una bolsa de trabajo de inmigrantes irregulares a bajo coste.

La normativa europea ha sido la catalizadora principal de una arquitectura de la política migratoria que estratifica según las capacidades o cualificaciones. Así, si bien las personas con altas cualificaciones acreditables cuentan con una normativa sectorial y específica más beneficiosa, la Directiva 1883/2021,²¹ este no es el caso para aquellas personas con cualificaciones medias y bajas o que no se puedan acreditar, por ser competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral o por vías no formales de formación. De hecho, el filtro de la situación nacional de empleo que han de pasar el «precariado» extranjero no se aplica para las personas inmigrantes beneficiarias del régimen de movilidad internacional de la ley 14/2013. Así, profesionales con altas cualificaciones, inversores/as, investigadores/as o emprendedores/as pueden solicitar una autorización de residencia y trabajo sin que se pondere si existen ya efectivos en el mercado laboral interno que puedan ejercer dichas funciones, todo ello motivado por «razones de interés económico». Si bien es cierto que las personas con cualificaciones medias y bajas pueden acogerse a las disposiciones de la Directiva 2024/1233, de Permiso Único,²² que garantizan un conjunto de derechos vinculados a la igualdad de trato y un acervo de garantías procedimentales, estas no cuentan con un instrumento específico a nivel europeo que armonice su admisión y residencia en los Estados miembros de la Unión, como sí es el caso de los/as profesionales altamente cualificados (Camas Roda, 2023, p.63).

Como señala Ellermann (2020, p.2518), la preferencia por inmigrantes altamente cualificados no es simplemente un reflejo de las necesidades cambiantes del mercado laboral –tal y como denota el hecho de que la situación nacional de empleo no se aplique en estos casos– sino que, más bien, es indicativa de una nueva concepción de ciudadanía basada en el capital humano. En este marco, atributos económicos como la educación, las habilidades y la autosuficiencia tienen un profundo significado cultural y sirven como marcadores de estatus social y de acceso a derechos. Así, junto con la ciudadanía como mecanismo clásico de exclusión del extranjero en lo relativo al acceso a derechos, se erige un nuevo eje socioeconómico de discriminación que privilegia la entrada y residencia de la persona extranjera con cierta formación y elevados recursos económicos que, en el ordenamiento jurídico español, encontrará su plasmación en la Ley 14/2013. De esta forma, el mecanismo de reconocimiento de derechos a las personas extranjeras se hallará profundamente mercantilizado, generando un reparto desigual de los bienes asociados a derechos de carácter fundamental.

Todo ello llevará a concluir que es fundamental incidir en uno de los objetivos que se propone el Plan de Acción de Integración e Inclusión de la UE relativo a la mejora de la evaluación de las competencias de las personas inmigrantes, con procesos más eficaces y rápidos. Concretamente, se alude a la necesidad de habilitar procedimientos para validar también el aprendizaje no formal e informal, con el fin de que no se imponga un eje tan evidente de clase social sobre la admisión y residencia

²¹ Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2021 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por el que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo.

²² Directiva (UE) 2024/1233 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, (refundición).

en el territorio. De hecho, en el marco de la estrategia para Atraer capacidades y talento a la UE (COM/2022/657 final), uno de los sectores que constituye un pilar clave para la elaboración de una política de migración legal a largo plazo es el de los cuidados de larga duración, en el cual el proceso de aprendizaje se da en muchos casos por vías informales. El Marco Estratégico se encuentra asimismo en consonancia con la estrategia europea, en tanto que esta indica que a nivel autonómico se deberá facilitar la «accesibilidad a los procesos de acreditación de competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral o vías no formales de formación agilizando su tramitación».

En este sentido, constituiría un fracaso una estrategia que abogara por elaborar un marco específico para cada sector del cual se necesite mano de obra. Por el contrario, debería incentivarse la adopción de un marco general para todas las personas trabajadoras con medias y bajas cualificaciones con el fin de que existan vías regulares para su transitar su proceso migratorio y no hayan de recurrir a vías extraordinarias de regularización. Si bien la contratación en origen es el modelo que ofrece la legislación de extranjería española para acceder como trabajador al territorio —con una nueva figura para la realización de actividades de temporada en el Título V del RD 1155/2024—, existen numerosos obstáculos para que este proceso se realice de forma satisfactoria, entre otros, no solo el filtro de la SNE ya mencionado, sino también el rol preponderante que tiene el empleador en todo el procedimiento de contratación y desarrollo de la relación laboral, que afortunadamente con el nuevo reglamento se ha pretendido paliar al permitir un cambio de empleador a partir de los tres meses o de forma inminente en caso de incumplimiento grave del empleador de sus obligaciones o de circunstancias sobrevenidas (art. 79, RD 1155/2024). No obstante, la continuación de la vigencia de la autorización solo será posible si en los tres meses posteriores un/a nuevo/a empleador/a presenta un contrato de trabajo en la misma ocupación ante la oficina competente, lo cual desequilibra de nuevo la balanza en favor de la parte empleadora, por lo que deberemos esperar para valorar los posibles efectos favorables o no de esta medida.

Concluyendo, se ha de destacar que la inexistencia de una estrategia global que regule las migraciones laborales tiene una repercusión clara en el proceso posterior de integración de las personas trabajadoras que, en muchos casos, tendrán que recurrir a un mecanismo previsto como excepcional, pero muy común en la práctica, como es el arraigo. Así, si aquellas personas que llegan al Estado español regladamente formadas y con cualificaciones profesionales suficientes para insertarse directamente en el mercado de trabajo deben encontrarse durante mínimo dos años bajo el peso de la irregularidad administrativa, no solo se estará poniendo en cuestión el derecho al trabajo, sino también las obligaciones que los poderes públicos tiene en relación con el derecho a la educación (art. 6bis.1 LO 2/2006).

5. Conclusiones

La aprobación del nuevo reglamento de desarrollo de la LO 4/2000 a través del RD 1155/2024 se sitúa innegablemente en un contexto global de competición por la atracción del talento, respondiendo a la necesidad de adaptar la gestión de los flujos migratorios a las demandas de un mercado laboral que acusa de una creciente escasez de mano de obra en ciertos sectores. Así, se puede afirmar que la norma aprobada por el ejecutivo español se alinea con la estrategia europea enunciada en el Plan de Acción de Integración e Inclusión 2021-2027 y con las iniciativas para la movilidad educativa y la atracción de talentos a la Unión, así como con el Marco Estratégico de ciudadanía e inclusión contra la xenofobia y el racismo 2021-2027.

Los dos tipos de autorizaciones que se han analizado en el presente trabajo dan cuenta de la orientación que la política migratoria y de integración tomará en los próximos años. Así, tanto el arraigo socioformativo como la autorización de estancia por estudios constituyen dos vías que la normativa de extranjería ha remodelado en esta última versión del reglamento con el fin de mejorar la inserción laboral de las personas extranjeras, tanto para aquellas que se encuentran irregularmente en el territorio a través de la confección de un estatuto de derechos más amplio con la nueva versión del arraigo, así como para las personas que pretendan acceder a una formación reglada en el marco de una estancia por estudios.

Tal y como se ha venido señalando, el derecho al trabajo de las personas extranjeras se ha configurado desde la doctrina constitucional de forma restrictiva y proteccionista, tendente a favorecer a las personas ya insertas en el mercado laboral interno, así como a las personas profesionales altamente cualificadas gracias a la normativa de la Ley 14/2013. Así, dado que el derecho al trabajo ha perdido su significación histórica y su carácter emancipador como derecho social por excelencia, reduciéndose su contenido al catálogo de derechos presentes en el ámbito del trabajo, resulta óptimo el recurrir a las acciones enmarcadas dentro del derecho a la educación del art. 27 CE para favorecer la integración social de las personas extranjeras, en tanto que este artículo atesora todavía su potencial integrador y cohesionador.

A pesar de los posibles avances que la nueva regulación puede suponer para la adquisición de un estatus de derechos pleno para las personas extranjeras, persisten ciertos retos que no deben desatenderse. Por un lado, la impostergable necesidad de agilizar y mejorar cualitativamente los procesos de reconocimiento de títulos obtenidos en países extracomunitarios, que actualmente constituye uno de los procesos que merma sobremanera la integración laboral de las personas extranjeras, acrecentando así los índices de sobrecualificación entre la población inmigrante y poniendo en jaque la libertad profesional y la igualdad de trato en la valoración de la formación educativa cursada con relación a las personas tituladas en instituciones españolas.

Para finalizar, se arguye que las migraciones laborales carecen en todo caso de un marco regulatorio unitario e integral que ofrezca vías seguras, regulares y ordenadas para migrar, en sintonía con el Pacto Mundial sobre Migración (A/RES/73/195), de 10 de diciembre de 2018. Por el contrario, la movilidad por razones laborales es abordada por las instituciones desde una perspectiva sectorializada que privilegia a los sectores más altamente cualificados, fruto de la influencia de la normativa comunitaria. Así, una estrategia que ponga en el centro los derechos de la población inmigrante trabajadora deberá ser articulada de manera global, instituyendo vías de acceso seguras al territorio y un acervo de derechos que no entienda de cualificación, de origen nacional o de recursos económicos. De esta manera, si el mercado laboral sigue constituyendo el eje de referencia sobre el cual se construye la política migratoria y de integración, deberán reformularse los mecanismos para una mejor evaluación de sus necesidades, de manera que los filtros existentes, como la situación nacional de empleo, no se constituyan como fronteras infranqueables solo para un tipo de persona extranjera, esto es, aquella persona inmigrante más precaria.

Bibliografía

Buckel, S. (2012). Managing Migration – Eine intersektionale Kapitalismusanalyse am Beispiel der Europäischen Migrationspolitik. *Berliner Journal für Soziologie* 22, 79-100. <https://doi.org/10.1007/s11609-012-0179-y>.



- Camas Roda, F. (2023). Non-discrimination of immigrants in Spain: contributions of new Spanish legislation on equal treatment and non-discrimination to the European and international sphere. *Deusto Journal of Human Rights*, 12, 37-67. <https://doi.org/10.18543/djhr.2903>.
- Camas Roda, F. (2016). *Trabajo decente e inmigrantes en España*. Huygens Editorial.
- Capella, J. R. (2001). *Fruta prohibida*. Editorial Trotta.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "Atraer capacidades y talento a la UE", COM/2022/657 final.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027", COM/2020/ 290 final.
- De Lucas, J. (2019). Migración y derechos humanos. Una perspectiva jurídica. En Comité Especializado de Inmigración (Ed.), *El fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional* (pp. 207-220). [Gobierno de España, Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad](#).
- Ellermann, A. (2020). Discrimination in migration and citizenship. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(12), 2463-2479. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1561053>.
- European Website on Integration (EWSI) (2024). Bridging courses for migrants to complement qualifications acquired in third countries: approaches and practices in EU Member States. https://migrant-integration.ec.europa.eu/special-feature/bridging-courses-migrants-complement-qualifications-acquired-third-countries_en#download-the-full-analysis.
- García-Juan, L. y Alonso Calderón, J. (2023). El arraigo social como alternativa legal para los solicitantes de asilo de larga duración en la Unión Europea. *Migraciones internacionales*, 14(1), 1-21. <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2612>.
- García Manrique, R. (2013). *La libertad de todos. Una defensa de los derechos sociales*. El Viejo Topo.
- Illamola Dausà, M. (2011). Los Principios Básicos Comunes como marco de la política de integración de inmigrantes de la Unión Europea y su incorporación en la política española de inmigración. *Revista de Derecho comunitario europeo*, 38, 155-182.
- Mahía Casado, R. (2022). Medición de la integración de la población extranjera en el mercado laboral español. *Mediterráneo económico*, 36, 19-38.
- Ness, I. (2023). *Migration as Economic Imperialism: How International Labour Mobility Undermines Economic Development in Poor Countries*. Polity Press.
- OBERAXE Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (2022): Marco Estratégico de ciudadanía e inclusión contra la xenofobia y el racismo (CIRAX) (2021-2027). <https://www.el-futuro-es-la-inclusion.es/>.
- Observatorio de la Formación Profesional en España (2023), *Informe 2023: La Formación Profesional ante los retos sociales*, CaixaBank Dualiza y Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad (Universidad de Deusto). <https://www.observatoriofp.com/downloads/2023/informe-completo-2023.pdf>.
- OPI Observatorio Permanente de la Inmigración (2024). *Extranjeros con autorización de estancia por estudios en vigor*. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. https://www.inclusion.gob.es/web/opi/estadisticas/catalogo/extranjeros_estudios?tab=ultimos-datos.
- Ramos Poley, L. (2023). El nuevo modelo de gestión laboral de la migración a partir de la reforma operada por el Real Decreto 629/2022, de 26 de julio. *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, 475, 107-140. <https://doi.org/10.51302/rtss.2023.9017>.
- Rojo Torrecilla, E. (2023). Inmigración y mercado de trabajo. La reforma de la normativa española en materia de extranjería. *Revista Crítica de Relaciones de*

- Trabajo, Laborum*, 7, 41-66.
<https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/785>.
- Sastre Ibarreche, R. (1996). *El derecho al trabajo*. Editorial Trotta.
- Scotto Benito, P. (2024). El vínculo entre libertad política y trabajo de la Revolución Francesa a 1848. *Anuario de Filosofía del Derecho*, 39, 353-366.
<https://doi.org/10.53054/afd.vi39.10157>.
- Solanes Corella, A. (2024). Estrategias de integración intercultural: ¿cómo avanzar en la gestión de la diversidad? *Cuadernos Electrónicos De Filosofía Del Derecho*, 51, 100–132. <https://doi.org/10.7203/CEFD.51.28340>.
- Solanes Corella, A. (2022). La integración de las personas inmigrantes en España: un balance normativo. *Mediterráneo económico*, 36, 153-168.
- Vigo Serralvo, F. (2020). El fundamento iusnaturalista del derecho al trabajo en el socialismo utópico. *IUSlabor*, 1, 191-208.
<https://doi.org/10.31009/IUSLabor.2020.i01.07>
- Weinar, A. y Klekowski von Koppenfels, A. (2020). *Highly-Skilled Migration: Between Settlement and Mobility*. IMISCOE Research Series, Springer Open.