

INTEGRACIÓN Y DERECHOS: LA INCLUSIÓN A TRAVÉS DE LA REGULARIDAD ADMINISTRATIVA

EL CASO DE ESPAÑA, FRANCIA E ITALIA

Coordina: Ángeles Solanes Corella.

Participan: Nacho Hernández Moreno; Aitana Torró Calabuig;
Lourdes Santos Pérez; Letizia Mancini.

MULTIHURI
PID2023-147896GB-100
MICIU



DERECHOS HUMANOS E
INMIGRACIÓN: REPENSAR LA
INTEGRACIÓN EN TIEMPOS
OSCUROS



Coordinación de la investigación:

Ángeles Solanes Corella (Universitat de València)

Equipo de investigación:

Nacho Hernández Moreno (Universitat de València)

Aitana Torró i Calabuig (Universitat de València)

Lourdes Santos Pérez (Universidad de Salamanca)

Letizia Mancini (Università degli Studi di Milano)

Esta obra ha sido realizada 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.

ISBN: 978-84-9133-831-4

DOI: <https://doi.org/10.7203/PUV-OA-9788491338314>



Aquesta obra està sota una Llicència Creative Commons Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 4.0 Internacional.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución/Reconocimiento-NoComercial-SinDerivados 4.0 Internacional

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	3
II. MECANISMOS DE REGULARIZACIÓN EN ESPAÑA	5
1. Apuntes introductorios sobre las regularizaciones y la figura del «arraigo»	5
2. Notas sobre autorizaciones de residencia o residencia y trabajo por circunstancias excepcionales	18
3. El arraigo como mecanismos de regularización y de integración social de las personas migrantes en España.....	25
4. Bibliografía.....	30
III. MECANISMOS DE REGULARIZACIÓN EN FRANCIA.....	32
1. Algunos apuntes previos respecto a la normativa de extranjería francesa	32
2. Breve aproximación histórica hacia los mecanismos de regularización en el Estado francés	36
3. Estado actual de la cuestión: una visión utilitaria del proceso de regularización con el foco en el trabajo	40
4. Limitaciones y avances del dispositivo actual.....	44
5. Bibliografía.....	46
IV. MECANISMOS DE REGULARIZACIÓN EN ITALIA	48
1. Introducción a la normativa italiana	48
2. La «inmigración económica». El sistema del Decreto Flussi y el instrumento de la Sanatoria.....	49
3. La protección internacional y la previsión de otras tipologías de tutela	51
4. La protección complementaria en una perspectiva diacrónica.....	53
5. Breves reflexiones finales	56
6. Bibliografía.....	58
V. CONCLUSIONES	60

I. INTRODUCCIÓN

La irregularidad administrativa y la exclusión social son fenómenos intrínsecamente relacionados que afectan a las personas migrantes limitando su acceso a derechos fundamentales y dificultando su integración plena en la sociedad. Esta situación de precariedad y vulnerabilidad expone a las personas inmigrantes a riesgos significativos, incluyendo la explotación laboral y la indefensión jurídica. En respuesta a esta problemática, los Estados han arbitrado diversos mecanismos para regularizar su situación administrativa, ya sea a través de procesos extraordinarios y generales de regularización, o bien mediante mecanismos estables de acceso a un estatus regular.

El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes ha defendido la regularización como un elemento clave para reforzar los vínculos sociales, reducir la desigualdad y mejorar la participación comunitaria, recomendando su implementación por razones laborales o humanitarias¹. En este contexto, el presente documento explora y compara las políticas y herramientas de regularización de personas migrantes en España, Francia e Italia, analizando su surgimiento, evolución, requisitos, y las implicaciones que tienen para la integración social y laboral.

Con este propósito, se examinan en profundidad tres enfoques distintos pero interconectados: los procesos de regularización extraordinarios, que han sido intervenciones puntuales para abordar volúmenes elevados de irregularidad; los mecanismos estables de regularización, como la figura del “arraigo” en España o la “admisión excepcional a la residencia” (AES) en Francia, que buscan ofrecer vías permanentes para la obtención de un estatus legal; y las autorizaciones de residencia temporal por razones humanitarias o de protección especial, que atienden a situaciones de vulnerabilidad particular en Italia.

El estudio comparativo permitirá identificar tendencias comunes, como el cambio de enfoque desde regularizaciones masivas a mecanismos más individualizados y discrecionales, así como las particularidades de cada sistema, incluyendo los obstáculos burocráticos, la creciente restricción y el énfasis en criterios

¹ Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2024). Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Gehad Madi, A/HRC/56/54.

utilitaristas como la inserción laboral en sectores específicos. Al analizar estos mecanismos, el texto busca ofrecer una comprensión más profunda de cómo las políticas migratorias nacionales configuran la vida y las oportunidades de integración para las personas en situación irregular en el sur de Europa.

II. MECANISMOS DE REGULARIZACIÓN EN ESPAÑA

1. Apuntes introductorios sobre las regularizaciones y la figura del «arraigo»

La irregularidad administrativa y la exclusión social van de la mano. Existe una clara relación directa entre ambas que hace de aquella uno de los principales determinantes de la situación de marginación y de ausencia de integración social (FOESSA, 2023). La limitación de derechos impide una vida plena, dificulta el desarrollo humano en su totalidad, pone en riesgo la salud y somete a la precariedad y a la posible explotación de quien debe sobrevivir en un mundo en el que las puertas del derecho están cerradas y, por lo tanto, vive en ausencia de reconocimiento jurídico y de garantías. Por ello, la integración solo puede ser entendida en un plano de igualdad de derechos, una posición vetada para las personas migrantes que se hallan en situación irregular (Solanes, 2006).

En este primer apartado se analizarán las distintas medidas propuestas por el Estado español para regularizar la situación administrativa de personas migrantes, ya sea a través de procesos extraordinarios y generales de regularización o mediante mecanismos estables disponibles para quienes reúnen los requisitos establecidos por la normativa, conocidos como los procedimientos de arraigo o mediante la autorización de residencia temporal por razones humanitarias. Procederemos, por tanto, a explicar en qué han consistido las regularizaciones extraordinarias en España y, posteriormente, a detallar la evolución del arraigo como principal herramienta de regularización de las personas migrantes. Finalmente, reseñaremos la evolución jurídica de las razones humanitarias como motivo de concesión de una autorización de estancia o residencia.

1.1 Procesos de regularización extraordinarios

El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes ha defendido la regularización como un elemento clave en el refuerzo de «los vínculos sociales, reduce la desigualdad y mejora la participación en la vida comunitaria» y recomienda que se lleven a cabo, ya sea por exigencias del mercado laboral o

por razones humanitarias.² En un informe previo, este mismo órgano había apoyado este tipo de procesos por ser medidas eficaces para «asegurar la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones vulnerables» y que contribuyen «tanto al desarrollo humano como al desarrollo nacional».³ En el Estado español se han llevado a cabo numerosos procesos de regularización extraordinarios de personas migrantes. Todos ellos han mantenido un esquema común al exigir como requisitos la estancia en España en una determinada fecha anterior al inicio de cada proceso, la ausencia de antecedentes penales (Solanes, 2010) y, en la mayoría de casos, la existencia de una oferta de trabajo o de recursos económicos cuando se tratara de solicitudes de autorizaciones de residencia.

El primero de ellos se dio en 1985 a raíz de la primera Ley de Extranjería. La Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, en su disposición transitoria segunda, permitía la regularización de quienes, estando «insuficientemente documentados», pudieran acreditar su estancia en el territorio con anterioridad al día 24 de julio de 1985 y no incurrieran en alguna de las causas de expulsión previstas por la ley, referidas principalmente a cuestiones de orden público, seguridad nacional, de antecedentes penales o de carecer de recursos económicos, «ejercer la mendicidad» o desarrollar actividades ilegales, todos ellos supuestos contemplados por el artículo 26.1, letras c, d y f de la norma.

La primera Ley de Extranjería, sin embargo, no conseguía responder al aumento del fenómeno migratorio en España. Las regularizaciones sucesivas obedecían a una lógica paliativa de la interpretación restrictiva de los derechos de la norma realizada por la administración ante los numerosos conceptos jurídicos indeterminados que incluía. Era una ley que obviaba por completo la cuestión de la inclusión de las personas desplazadas en el Estado español (Relaño Pastor, 2004). El auge de la inmigración y la inoperatividad de la ley provocó un segundo proceso extraordinario de regularización en 1991. Con el fin de legalizar la

² Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Revisión de las contribuciones de los migrantes con un enfoque basado en los derechos humanos: examen de los factores que las favorecen y los factores que las obstaculizan, A/HRC/56/54, 2024, párrafo 83.

³ Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Formas de ampliar y diversificar los mecanismos y programas de regularización para mejorar la protección de los derechos humanos de los migrantes, A/HRC/53/26, 2023, párrafo 14.

situación administrativa de muchas personas que podían demostrar su «inserción y arraigo» llegadas después de la entrada en vigor de la ley, el Gobierno⁴ entendió que existían causas suficientes para completar el primer proceso de regularización y posibilitar así la «plena integración en la sociedad española» de aquellas.

Podían beneficiarse de esta medida quienes pudieran acreditar haber permanecido en España desde antes del 24 de julio de 1985 o desde antes del 15 de mayo de 1991, en cuyo caso se exigía, además, la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias: (a) haber sido titular de un permiso de trabajo y residencia; (b) realizar o haber realizado en España una actividad lucrativa continuada; o (c) contar con una oferta firme de empleo regular y estable o con un proyecto permanente y viable de explotación o desarrollo de una actividad económica por cuenta propia. Las personas solicitantes de asilo también podían acogerse a esta medida excepcional, pero solo si desistían de su solicitud o, en su caso, del recurso interpuesto ante una resolución denegatoria. Al igual que en el primer proceso extraordinario, tampoco podían beneficiarse de él quienes incurrieran en alguna de las causas de expulsión de los apartados c, d y f del artículo 26.1 de la ley. Esta regularización, cuyo plazo de solicitud era del 10 de junio al 10 de diciembre de 1991, se amplió para regularizar a los familiares dependientes de quienes hubiesen obtenido autorización de residencia y trabajo por esta vía hasta el 10 de marzo de 1992 (Gonzálvez, 1994).

En 1996, el propio Gobierno de España reconoció que la integración de personas migrantes se veía frustrada «en buena parte, por dificultades derivadas de la legislación que el [entonces nuevo Reglamento de extranjería aprobado en 1996] viene a remediar».⁵ Esta norma de desarrollo⁶ estableció un nuevo mecanismo de regularización extraordinario a tal fin. En este caso, se podían acoger a esta nueva medida excepcional, que llevaba aparejado un permiso de residencia y

⁴ Resolución de 7 de junio de 1991, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991 sobre regularización de trabajadores extranjeros. «BOE» núm. 137, de 8 de junio de 1991, páginas 18860 a 18860 (1 pág.).

⁵ Resolución de 15 de abril de 1996, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 1996, por el que se desarrolla el proceso de documentación de extranjeros en situación irregular, previsto por el Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985. «BOE» núm. 93, de 17 de abril de 1996, páginas 13894 a 13898 (5 págs.).

⁶ Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985. «BOE» núm. 47, de 23 de febrero de 1996, páginas 6949 a 6977 (29 págs.).

trabajo (o solo de residencia), quienes pudieran acreditar su estancia en España antes del 1 de enero de 1996, hubieran sido titulares de un permiso de residencia y trabajo con posterioridad a la entrada en vigor del primer Reglamento de extranjería (26 de mayo de 1986) y no estuvieran incursas en una de las causas previstas por el artículo 26.1, letras c, d y f, como en anteriores ocasiones. En este caso, además, se preveía extender los beneficios a los familiares que reunieran el primer y tercer requisito. Dentro de esta categoría entraban el cónyuge, los hijos menores, los familiares incapacitados cuyo representante legal fuera el solicitante y los ascendientes que dependieran económicamente de este último.

El Reglamento de 1996 pretendió paliar las demandas de reforma legal exigidas por la sociedad civil, asociaciones de inmigrantes o el propio Defensor del Pueblo, pero se hallaba limitado por una norma desfasada como la de 1985 (Solanes, 2010). En este contexto se aprueba la segunda Ley de Extranjería en España, la hoy vigente Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. En su disposición transitoria también incluyó un nuevo proceso de regularización. De forma similar a los anteriores procesos, el Real Decreto que desarrolló esta disposición permitía la concesión de un permiso de trabajo y residencia o permiso de residencia a quien se encontrara en España antes del 1 de junio de 1999 y hubiera permanecido de forma continuada desde entonces, hubiera sido titular de un permiso de trabajo y residencia o solo de residencia en algún momento de los tres años anteriores a la entrada en vigor de la actual ley o haber solicitado dichos permisos en algún momento hasta el 31 de marzo de 2000 y no estuviera incurso en las causas de expulsión relativas a la realización de actividades ilícitas o de suponer una amenaza para el orden público o la seguridad nacional.⁷ Un Real Decreto posterior amplió el plazo para quienes reunían todos los requisitos, salvo el de poder acreditar su estancia en España antes del 1 de junio de 1999.⁸

⁷ Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero, por el que se establece el procedimiento para la regularización de extranjeros prevista en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. «BOE» núm. 43, de 19/02/2000.

⁸ Real Decreto 142/2001, de 16 de febrero, por el que se establecen los requisitos para la regularización prevista en la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. «BOE» núm. 44, de 20 de febrero de 2001, páginas 6326 a 6327 (2 págs.).

La última regularización extraordinaria, de 2005, fue la de mayor envergadura en cuanto a número de solicitudes y tenía como objetivo acabar con la economía sumergida y con los gastos sociales del empleo ilegal (Kostova, 2006) producidos por una legislación que aboca a centenares de miles de personas a la irregularidad administrativa. En este caso, mediante el Real Decreto 2393/2004⁹, de desarrollo de la ley y que detallaba el procedimiento, se pedía a las personas solicitantes haber estado empadronadas con seis meses de anterioridad a la entrada en vigor de este Reglamento; que el empleador hubiera firmado un contrato con la persona solicitante y cuyos efectos estuvieran condicionados a la resolución favorable de la autorización de residencia y trabajo solicitada; y que se cumplieran una serie de condiciones, como que la empresa estuviera inscrita en el régimen de Seguridad Social y estuviera al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social o que quien solicitara careciera de antecedentes penales en España y en los países previos de residencia por delitos tipificados en el ordenamiento jurídico español.

En este caso, sin embargo, a diferencia de los anteriores, las autorizaciones no se condicionaron a la presentación de una oferta de empleo, sino a «su efectiva formalización mediante el alta en la Seguridad Social del trabajador, unido a una tramitación especial para los empleados de hogar, en la línea de la creciente laboralización de la inmigración» (Santolaya, 2009: 86).

1.2 El «arraigo» como mecanismo de regularización

La figura del arraigo como vía para la regularización de la situación administrativa de las personas migrantes responde a la necesidad de otorgar un estatus jurídico cualificado (situación regular) para aquellas personas migrantes que puedan demostrar un vínculo con el territorio a través de su establecimiento permanente, con personas que habitan dicho espacio o por estar realizando actividades merecedoras de dicho reconocimiento por parte de las instituciones. Se trata, de alguna forma, de premiar la integración social de las personas migrantes.

⁹ Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. «BOE» núm. 6, de 07/01/2005.

El arraigo se introduce en la actual Ley de Extranjería mediante la reforma operada por la Ley Orgánica 8/2000¹⁰ que altera el artículo 31 original de aquella para permitir desde entonces la concesión de autorizaciones de residencia temporal cuando se acredite una situación de arraigo, en los supuestos que reglamentariamente se desarrollaron posteriormente mediante el primer Reglamento de desarrollo (Real Decreto 2393/2004). En efecto, en el artículo 45 de este último se incluyen los arraigos. Si bien solo se explicita el arraigo «laboral», concebido para quien acreditara una permanencia continuada en España de dos años, careciera de antecedentes penales en España y su país de origen, y demostrara la existencia de relaciones laborales no inferiores al año, también se permitía conceder una autorización a quien, por arraigo de forma genérica a quien, por un lado, acreditara la permanencia en España durante tres años, careciera de antecedentes penales en España y en su país de origen, contara con un contrato de trabajo de duración no inferior al año y acreditara vínculos familiares con otras personas residentes o presentara un informe de inserción social, y también, por otro lado, a quien tuviera un padre o una madre que hubiera sido originariamente españoles. En estos dos últimos casos, nos referimos a los que posteriormente fueron conocidos como «arraigo social» y «arraigo familiar», respectivamente.

Esta figura evolucionó con la entrada en vigor del segundo Reglamento que ha tenido la ley¹¹. En su artículo 124 original menciona expresamente, esta vez sí, tanto el arraigo laboral, como el arraigo social y el arraigo familiar. En el caso del arraigo laboral, se redujo la duración de las relaciones laborales que debían acreditarse del año inicial a los seis meses y se establecía que el medio para demostrarlo era mediante una resolución judicial o una de carácter administrativo que confirmara el acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Tanto en esta figura como en la del arraigo social, el requisito de los antecedentes se extendía también a los países de residencia y no solo al de origen, pero con una limitación temporal: los cinco últimos años. En el arraigo

¹⁰ Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. «BOE» núm. 307, de 23 de diciembre de 2000, páginas 45508 a 45522 (15 págs.).

¹¹ Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. «BOE» núm. 103, de 30/04/2011.

social, además, se detallan los familiares con los que se debe tener vínculo para que opere esta figura (cónyuge o pareja de hecho registrada, ascendentes y descendientes en primer grado y línea directa) y se detallan elementos del informe de inserción social. Por lo que respecta al arraigo familiar, se incluye también la posibilidad de que la persona solicitante sea padre o madre de un menor de nacionalidad española siempre que estuviera a cargo del menor y conviviera con él o estuviera al corriente de las obligaciones paternofiliales.

Una reforma del Reglamento¹² en 2022 produjo cambios sustanciales en el arraigo. La última versión de su artículo 124 alteró el arraigo laboral para convertirlo en una vía disponible para quien se encontrara en una situación de irregularidad sobrevenida, ya que exigía la irregularidad administrativa de la persona en el momento de la solicitud y la necesidad de demostrar, esta vez por «cualquier medio de prueba», la existencia de «una relación laboral previa realizada en situación legal de estancia o residencia». En cuanto a los cómputos, en este caso, se pedía que la persona solicitante hubiera trabajado durante los últimos dos años por cuenta ajena un mínimo de 30 horas semanales durante seis meses o 15 horas semanales durante doce meses o, en el caso de trabajo por cuenta propia, haber realizado una actividad continua durante al menos seis meses en ese mismo periodo.

Esta modificación supuso la primera de las barreras que hoy se evidencian en el nuevo reglamento para el uso del arraigo con el objetivo de regularizar la situación administrativa quien ha sido solicitante de protección internacional. Como se verá con la modalidad vigente de arraigos, los obstáculos para estas personas no han dejado de aflorar al quedar excluidas de este mecanismo, y es que estas personas, que tienen derecho a una autorización de trabajo una vez transcurridos seis meses desde la formalización de su solicitud de asilo, no se hallan en situación de estancia o residencia, sino que simplemente tienen derecho a permanecer en el territorio hasta que se emita una resolución sobre su solicitud¹³, lo cual cerraba la puerta de esta nueva versión del arraigo laboral.

¹² Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. «BOE» núm. 179, de 27 de julio de 2022, páginas 107697 a 107715 (19 págs.).

¹³ Sentencia del Tribunal Supremo n.º 414/2024, de 24 de enero de 2024 (resolución núm. 8727/2022, recurso núm. 103/2024).

Además, negaba la posibilidad de beneficiar a quienes más se acogían a esta figura, ya que el 77,4 % de las personas que se acogían a esta figura lo hacían desde la irregularidad originaria, es decir, eran personas que nunca habían contado con una autorización de residencia o estancia en el territorio (OPI, 2024), requisito que se exigía con este nuevo cambio.

El arraigo social también sufrió modificaciones. Esta vez no se requería un contrato con vigencia mínima de un año, sino que este garantizara el salario mínimo interprofesional y una jornada no inferior a 30 horas semanales o 20 horas en el caso de que la persona tuviera familiares a su cargo. El arraigo familiar se extendió para incluir a las personas que prestaran apoyo a personas discapacitadas con nacionalidad española si se hallaban a su cargo y convivían con ellas. Asimismo, se amplió también para acoger al cónyuge o pareja de hecho de personas con nacionalidad española, y también para los ascendentes mayores de 65 años o menores de esa edad a cargo, menores de 21 años o mayores de esa edad a cargo de personas con nacionalidad española, o de su cónyuge o pareja de hecho.

Con la reforma de 2022 se introdujo el «arraigo para la formación», previsto para quienes habiendo acreditado su permanencia continuada en España durante dos años y carecieran de antecedentes penales en España, su país de origen o en el país o países de residencia durante los últimos cinco años, se comprometieran a realizar formaciones o certificaciones regladas para el empleo o de actualización o formación permanente en el ámbito universitario.

En 2024 se aprobó el, hasta la fecha, último Reglamento de desarrollo de la ley,¹⁴ y que ha entrado en vigor en el mes de mayo de 2025. Con este cambio normativo se ha llevado a cabo una revisión profunda de la figura del arraigo, tanto en su tipología como en sus requisitos. Así, contamos hoy con hasta cinco modalidades diferentes (arraigo de segunda oportunidad, arraigo sociolaboral, arraigo social, arraigo socioformativo y arraigo familiar) con unos requisitos generales comunes y otros de carácter específico para cada tipología concreta. Entre los primeros, se exige la presencia en España, haber permanecido en el

¹⁴ Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. «BOE» núm. 280, de 20/11/2024.

territorio de forma continuada durante, al menos, los dos años anteriores al momento de la solicitud (no aplicable en el caso del arraigo familiar), no suponer una amenaza para el orden público, la seguridad o la salud pública, carecer de antecedentes penales en España y en los países de residencia durante los últimos cinco años previos a la entrada en España, no encontrarse dentro del plazo de compromiso de no retorno a España, no constar como persona rechazable en el espacio territorial de los países con los que España tenga un convenio firmado en tal sentido, y el hecho de no tener la condición de personas solicitante de protección internacional en el momento de presentación de la solicitud o durante su tramitación.

Esta última exigencia continúa con la barrera interpuesta por el arraigo familiar vigente desde 2022 para las personas solicitantes de asilo en España para regularizar su situación administrativa. Para solventar este obstáculo, el Reglamento prevé, en su disposición transitoria quinta, un mecanismo temporal de regularización (posible solo durante los doce meses posteriores a su entrada en vigor) para quienes se hallen en situación irregular con motivo de una resolución denegatoria de la solicitud de protección internacional y reúnan los requisitos generales vistos (salvo el de permanencia) y los específicos que se verán de alguna de las modalidades de arraigo existentes, siempre que hubieran permanecido en territorio español en dicha situación durante al menos los seis meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud de esta autorización

Los requisitos específicos nos ofrecen una imagen más detallada de cada tipo de arraigo vigente en la actualidad. El arraigo de segunda oportunidad se prevé para quien, habiendo sido titular de una autorización de residencia que no hubiera sido otorgada por circunstancias excepcionales (como el arraigo), en los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, no hubiera podido renovarla por motivos distintos a razones de orden público, seguridad o salud pública. El antiguo arraigo social se divide en dos: por un lado, su homólogo actual, que se centra en la parte del vínculo familiar con personas extranjeras residentes (cónyuge, pareja registrada o familiares en primer grado en línea recta) o, en su defecto, en el esfuerzo acreditado de integración, y que permite a aquella persona que reúna alguna de esas características y justifique

la disposición de recursos económicos para su mantenimiento (como mínimo, el 100 % del IPREM) solicitar una autorización de este tipo. Por otro lado, el arraigo sociolaboral, que requiere de la aportación de uno o varios contratos de trabajo que garanticen el salario mínimo interprofesional y una jornada laboral no inferior a las veinte horas semanales. El arraigo socioformativo es heredero del arraigo para la formación y exige a la persona solicitante estar matriculada o cursando estudios de educación secundaria postobligatoria en un centro de enseñanza autorizado o una formación completa conducente a la obtención de certificados profesionales, así como a quienes se comprometan a realizar una formación promovida por los Servicios Públicos de Empleo orientada al desempeño de ocupaciones de difícil cobertura. Por último, el arraigo familiar se ha visto limitado al configurarse como vía de regularización solo para quienes sean padre, madre o tutor de un menor o ser familiar de una persona discapacitada que sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o de Suiza, siempre que, en el primer caso, acredite residir en el territorio nacional y, en ambos, tenga a cargo al menor o a la persona capacitada, conviva con ella y, en el caso del menor, se halle al corriente de sus obligaciones paternofiliales.

1.3 Autorización de residencia temporal por razones humanitarias

Las «razones humanitarias» como motivo para la concesión de autorizaciones de estancia o residencia en España de personas que hallándose en el territorio se encuentran en situación administrativa irregular no surgen en la normativa de extranjería, sino en la de asilo. En concreto, en la primera Ley de Asilo.¹⁵ En el párrafo tercero de su tercer artículo se dictaminaba que se podía conceder el estatuto de persona refugiada a quien no reuniendo los requisitos de tal condición sí era merecedora del otorgamiento de dicha protección si se justificaba por «razones humanitarias». No es hasta la reforma de dicha ley¹⁶ cuando se especifica de algún modo a qué se refiere por humanitario en este contexto. Así, y conectando esta figura con la «legislación general de

¹⁵ Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. «BOE» núm. 74, de 27 de marzo de 1984, páginas 8389 a 8392 (4 págs.).

¹⁶ Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. «BOE» núm. 122, de 23 de mayo de 1994, páginas 15796 a 15800 (5 págs.). Esta norma altera el artículo 17 original para incluir las razones humanitarias como motivo para la concesión de una autorización de permanencia en el territorio en caso de una resolución denegatoria de la solicitud de asilo. También lo hace con respecto al artículo 20 en el contexto de la revocación del asilo para establecer la posibilidad de concesión de este tipo de autorización por estos mismos motivos en caso de que el estatuto de persona refugiada hubiera sido revocado.

extranjería», se permite la concesión de una autorización de permanencia a quienes hayan visto rechazada su solicitud de asilo, pero «se trate de personas que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hayan visto obligadas a abandonar su país y que no cumplan los requisitos» de persona refugiada. La alusión a la normativa de extranjería era problemática por cuanto la Ley de Extranjería vigente en aquel momento no hacía alusión a esta figura, que entraría en la normativa de extranjería con el Reglamento de 1996 como «motivos humanitarios» que permitían autorizar la entrada de quien no reuniera los requisitos para ello y excusar la imposición de una prohibición de entrada (artículos 38.3 y 39, letra e, respectivamente). También se podía emplear como vía de regularización para quienes se hallaran en el territorio «con documentación defectuosa o incluso sin ella». La verdadera conexión entre la legislación de asilo y de extranjería se produciría en el artículo 53.1 del citado Reglamento, que estipulaba la posibilidad de otorgar un permiso de residencia por circunstancias excepcionales en virtud del primer Reglamento de desarrollo de la primera Ley de Asilo¹⁷ cuando concurrieran unas «razones humanitarias» referidas, en concreto, al haber sido «víctima de conductas, tipificadas como delitos, racistas o xenófobas».

La jurisprudencia también desarrolló este concepto en su interpretación del artículo 17.2 de la primera Ley de Asilo, en su redacción dada por la reforma de 1994, de forma que las «razones de humanitarismo, sino aquellas que se conectan al nivel del riesgo y desprotección que en el país de origen del solicitante pueda existir para derechos tales como la vida, la integridad física, la seguridad y la libertad, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico, social o religioso»¹⁸, pero también, en una interpretación a sensu contrario de esta misma sentencia, aquellas enfermedades que por su gravedad y complejidad de tratamiento exijan la permanencia de la persona afectada en España.

Hasta la entrada en vigor de la actual Ley de Extranjería las razones humanitarias aparecen como un elemento con un amplio margen de apreciación,

¹⁷ Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo. «BOE» núm. 52, de 02/03/1995.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Supremo n.º 3100/2009, de 22 de mayo de 2009 (n.º recurso 2165/2006).

si bien la jurisprudencia y la normativa fueron limitando su campo de acción a la enfermedad sobrevenida, a ser víctima de conductas delictivas racistas o xenófobas o ser nacional de un país en el que existieran amenazas para la vida, la integridad, la seguridad o la libertad de la persona retornada. Este último punto se asemeja a la figura de la protección subsidiaria creada en el ordenamiento jurídico español mediante la actual Ley de Asilo. De hecho, esta norma, en su disposición transitoria segunda, contempló la posibilidad de que las personas que hubieran obtenido una autorización de permanencia en España por razones humanitarias pudieran beneficiarse del derecho a la protección subsidiaria. Esta ley volvió a delegar en la normativa de extranjería el desarrollo de la figura de las razones humanitarias en el caso de las personas que solicitaran protección internacional al establecer que se podría autorizar la permanencia de estas por razones humanitarias «distintas de las señaladas en el estatuto de protección subsidiaria» (nótese que de nuevo aquí se ve la relación entre ambas figuras entonces) conforme a la legislación en vigor de extranjería e inmigración.

La Ley de Extranjería vigente vuelve a retomar las razones humanitarias como motivo para autorizar la entrada de las personas que no reúnen los requisitos para ello (artículo 25.4) e introduce de forma más clara este mecanismo como vía para regularizar la situación administrativa de quien ya se encontrara en el territorio (artículo 31.3, modificado por la Ley Orgánica 8/2000 y la Ley Orgánica 14/2003), situando esta figura como una alternativa al arraigo. El primer Reglamento de desarrollo de la actual Ley de Extranjería detalló los supuestos por los que se podía conceder este tipo de autorización (artículo 45.4). Estaba previsto, en primer lugar, para quienes hubieran sido víctimas de los delitos tipificados en los artículos 311 a 314 del Código Penal (algunos de los catalogados como delitos contra los derechos de los trabajadores), de delitos en los que existiera una circunstancia agravante de comisión por motivos racistas, antisemitas o de otra clase de discriminación o de delitos por conductas violentas «ejercidas en el entorno familiar». También podían acogerse a esta vía las personas que acreditaran sufrir una enfermedad sobrevenida de carácter grave que requiriera una asistencia sanitaria especializada de imposible acceso en su país de origen y cuya interrupción pudiera suponer un grave riesgo para su salud o su vida. Finalmente, se preveía para quienes acreditaran que el traslado a su

país de origen o de procedencia, a efectos de solicitar el visado para entrar en España, implicara un riesgo para su seguridad o la de su familia.

El siguiente Reglamento de desarrollo de 2011 incluyó las razones humanitarias como motivo para ampliar el catálogo de familiares reagrupables y modificó algunos de los elementos del anterior Reglamento en cuanto a la autorización de residencia temporal por estos motivos. Así, amplió los delitos que permitían a sus víctimas solicitar esta autorización. En concreto, se hacía referencia a los artículos 311 a 315 (delitos contra los derechos de los trabajadores), artículo 511.1 (denegación, por parte del encargado de un servicio público, de una prestación a una persona por determinados motivos discriminatorios) y 512 (denegación en el mismo sentido por quien ejerce una actividad profesional o empresarial) del Código Penal. El resto de situaciones se mantuvieron inalteradas, si bien se introdujo la excepción de requerir que la enfermedad fuera sobrevenida en el caso de que la persona afectada por aquella fuera un menor que se hubiera desplazado temporalmente a España para el tratamiento médico y no pudiera prorrogar su situación de estancia cuando su permanencia se juzgara imprescindible para continuar con el aquel.

El actual Reglamento de Extranjería establece algunos cambios en esta figura. En primer lugar, alude a la normativa de protección internacional, recogiendo el testigo de la Ley de Asilo actual que refiere a la normativa de extranjería e inmigración, para permitir la concesión de este tipo de autorizaciones según se desprende de dicha ley, también para el caso de personas desplazadas conforme a la normativa sobre desplazamiento temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas¹⁹. En cuanto al siguiente supuesto, ahora el catálogo de delitos se amplía para cubrir los tipificados en los artículos 311 a 318, el 510 (delitos de odio), 511.1 y 512. Por lo que respecta a la enfermedad sobrevenida, se elimina el párrafo sobre los menores que hubieren acudido a España para tratarse la enfermedad, pero se detalla que la necesidad de permanencia para recibir el tratamiento debe acreditarse mediante un informe

¹⁹ Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. «BOE» núm. 256, de 25/10/2003. Esta norma transpone el contenido de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. «DOCE» núm. 212, de 7 de agosto de 2001, páginas 12 a 23 (12 págs.).

clínico expedido por la autoridad sanitaria competente y que dicha autorización se extiende al progenitor o tutor en caso de que la persona que sufre la enfermedad sea menor.

2. Notas sobre autorizaciones de residencia o residencia y trabajo por circunstancias excepcionales

1.4 Estadísticas sobre los procesos de regularización extraordinarios

Número de solicitudes presentadas y concedidas en los procesos de regularización extraordinaria de extranjeros en España

Año	Solicitudes	Concedidas	% aceptación	% denegación
1986	43.815	38.294	87,14%	12,86%
1991-92	142.170	114.423	80,48%	19,52%
1996	25.128	21.294	84,74%	15,26%
2000	272.482	264.153	96,94%	3,06%
2001	351.269	239.174	74,29%	25,71%
2005	691.655	576.506	83,35%	16,65%

Tabla: Newtral.es

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

La estadística señala que, en 1986, se presentaron alrededor de 44.000 solicitudes, de las cuales fueron aprobadas unas 38.000, lo que representa una tasa de éxito del 87%. En 1991, el número de solicitudes creció hasta, aproximadamente, 145.000, con alrededor de 115.000 aprobaciones, lo que equivale a una tasa de éxito de casi el 81%. En 1996, siendo el volumen de solicitudes muy bajo, en torno a 25.000 solicitudes, 21.000 fueron concedidas, lo que supone un porcentaje de aprobación de casi el 85%. En el año 2000, el número de solicitudes volvió a aumentar considerablemente hasta casi 273.000, siendo la tasa de éxito del 97%, la más alta de todas las registradas. En 2001, se registraron 350.000 solicitudes, de las que 239.000 fueron aprobadas, lo que implica casi un 75% de éxito, la más baja de todas las registradas. Finalmente, el proceso más amplio tuvo lugar en 2005, con 690.000 solicitudes presentadas y más de 575.000 aprobadas, alcanzando una tasa de éxito del 83%.

En conjunto, se observa una tendencia creciente tanto en el número de solicitudes como en las cifras absolutas de aprobaciones, con variaciones en los porcentajes de éxito. A excepción del proceso de 2001, todos los demás superan el 80% de aprobación, siendo especialmente efectivos los de 1986 y 2000.

1.5 Estadísticas sobre el arraigo

La estadística²⁰ recoge el número de personas con autorización de arraigo en vigor trimestralmente desde 2013, distinguiendo por tipo de arraigo y afiliación a la Seguridad Social. A 31 de diciembre de 2024, el número total de personas extranjeras con una autorización de residencia por arraigo en vigor asciende a 313.075. Esto supone un incremento absoluto de 74.087 personas respecto al año anterior, con un crecimiento del 31,0%. Este ritmo de crecimiento anual es significativamente menor que el 60,4% observado a finales de 2023.

Las personas con autorización por arraigo representan el 10% del total de personas con autorización de residencia en régimen de extranjería, un aumento considerable desde el 2% que representaban en diciembre de 2020 (42.998 personas). Desde 2020, el número de personas con arraigo ha crecido en 270.077, lo que representa una variación del 628%. Las mayores variaciones trimestrales de la serie ocurrieron después de la reforma de julio de 2022 (finales de 2022 y marzo de 2023), con tasas del 25,2%, si bien han ido reduciéndose progresivamente hasta el 1,8% en el último trimestre de 2024.

En cuanto a la distribución por tipo de arraigo, a 31 de diciembre de 2024 el arraigo familiar es el predominante, representando el 61% (191.525) del total. Le sigue el arraigo por formación, con el 19% (57.931), y el arraigo social, con el 18% (55.935). El arraigo laboral constituye el porcentaje menor, con el 2%

²⁰ El Panel de Indicadores del Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia 2023/27 incorpora, entre otros datos, en el ámbito de los procesos administrativos de extranjería, nacionalización y otros, el número de personas que poseen una primera autorización por arraigo en vigor y que, por tanto, han salido de la irregularidad administrativa (período 2013-23). En este sentido, puede consultarse https://www.inclusion.gob.es/web/opi/estadisticas/indicadores_oberaxe; también <https://www.inclusion.gob.es/web/opi/estadisticas/catalogo/arraigo?tab=ultimos-datos>. Se señala en la nota metodológica que la estadística “Personas con autorización de residencia por arraigo en vigor” se elabora a partir de ficheros extraídos del Registro Central de Extranjeros, que gestiona la Dirección General de Policía (Ministerio del Interior). Estos datos se depuran y procesan para excluir a las personas extranjeras que adquieren la nacionalidad española, utilizando información del propio Registro Central de Extranjeros. Se excluye también a aquellas personas que fallecen en España, utilizando la información procedente de los boletines mensuales de defunciones proporcionados por los Ayuntamientos y los Registros Civiles y recopilados por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Adicionalmente, para obtener información sobre la situación laboral de las personas incluidas en la estadística se utilizan los ficheros de afiliación proporcionados por la Tesorería General de la Seguridad Social.

(7.684). La variación anual muestra fuertes crecimientos en el arraigo familiar (79,8% más) y el arraigo por formación (111,8% más). En contraste, el arraigo social ha disminuido en un 37,9% y el arraigo laboral en un 48,9% en el último año.

Por tipo de autorización, a 31 de diciembre de 2024 el 91% (285.525) de las personas poseen una autorización de tipo inicial, lo que implica que es la primera autorización de residencia o estancia que obtienen (o que se concede tras caducar una anterior hace más de 90 días). Este porcentaje es mayor en el arraigo social (98%) y menor en el arraigo por formación (79%). Las autorizaciones del tipo prórroga representan el 6% (19.178) y las del tipo modificación el 3% (8.372) restante. Las prórrogas y modificaciones experimentaron un crecimiento anual notable (148,4% y 52,2% respectivamente), impulsadas principalmente por las prórrogas del arraigo por formación (674,4% anual).

Las nacionalidades más frecuentes entre las personas con arraigo en vigor son la colombiana (24%; 75.085), la marroquí (17%; 54.150) y la peruana (8%; 26.285), sumando conjuntamente el 49% del total. Esta distribución es similar a la de hace un año, pero difiere de 2020, cuando Marruecos ocupaba el primer lugar. Comparado con el total de residentes extranjeros de esas nacionalidades, Cuba, Colombia y Perú presentan el mayor porcentaje de personas con arraigo (40%, 37% y 29% respectivamente). Las mayores variaciones anuales entre las principales nacionalidades se observan en ecuatorianos (77,0%), cubanos (70,3%) y dominicanos (67,3%). Por tipo de arraigo, la nacionalidad colombiana predomina en el arraigo familiar (28%) y laboral (26%), mientras que la marroquí es la principal en el arraigo por formación (43%) y social (20%).

En cuanto al perfil sociodemográfico, la distribución entre sexos está equilibrada a nivel general, con un 51% de mujeres. Sin embargo, esta proporción varía significativamente por nacionalidad (mayor en Honduras, Nicaragua, Venezuela; menor en Senegal, Argelia, Marruecos) y por tipo de arraigo (58% mujeres en arraigo familiar, 33% en formación, 38% en laboral, 46% en social). La edad media es de 38 años. Las personas con arraigo familiar tienden a ser mayores (40 años de media), mientras que las de arraigo por formación (34 años) y laboral (36 años) son más jóvenes. Destaca el envejecimiento del colectivo con arraigo

familiar, especialmente de nacionalidad venezolana, cubana y ecuatoriana, con un aumento significativo de personas mayores de 65 años (del 2% en 2022 al 13% en 2024), atribuido a la reforma de 2022 que amplió el arraigo familiar para incluir ascendientes mayores de 65 años de españoles.

Las provincias de Barcelona (48.540) y Madrid (48.107) concentran el 31% de las personas con arraigo en vigor a 31 de diciembre de 2024. Les siguen Valencia (18.409) y Alicante (18.116). Alicante y Barcelona muestran las mayores variaciones anuales entre las provincias principales (71,3% y 37,1%). Madrid presentó una variación trimestral negativa (-6,8%), la primera desde 2020. En términos relativos tomando base en el total de extranjeros residentes, Asturias, Ceuta, Ciudad Real y Córdoba tienen el mayor porcentaje de personas con arraigo (20%, 19%, 18% y 18% respectivamente).

Respecto a los antecedentes de autorización, el 77% (242.444) de las personas con arraigo a 31 de diciembre de 2024 no habían tenido ninguna otra autorización de residencia o estancia previa. El 23% (70.631) sí contaba con autorización previa. De este último grupo, el 40% la tuvo por el mismo motivo (arraigo), el 17% como familiar de nacional UE/AELC/RU, el 12% por trabajo por cuenta ajena y el 11% por estancia de estudios. Se observa una mayor proporción de hombres (46%) que de mujeres (33%) con arraigo como motivo de la autorización anterior, y viceversa para tarjetas de familiar de nacional UE (19% mujeres, 14% hombres). Senegaleses y argelinos son los más propensos a haber tenido arraigo como autorización anterior, mientras que los dominicanos destacan por haber tenido tarjeta de familiar UE, y los venezolanos por otras circunstancias excepcionales (principalmente razones humanitarias).

En cuanto a la inserción laboral, a 31 de diciembre de 2024, 154.044 personas (de 16 y más años) con arraigo en vigor estaban afiliadas a la Seguridad Social, un 9,7% más que hace un año. Representan el 50% del total de personas con arraigo en edad laboral, el porcentaje de afiliación más bajo de toda la serie histórica. La mayoría de las personas afiliadas poseen arraigo familiar (57% de los afiliados), seguido del social (31%) y formación (8%). Sin embargo, en términos porcentuales sobre el total de personas de cada tipo de arraigo, el social (86%) y el laboral (85%) presentan las mayores tasas de afiliación, muy superiores al familiar (47%) y formativo (20%). La afiliación de hombres (56%)

es superior a la de mujeres (44%), una diferencia de unos 10 puntos que se mantiene en general, excepto en el arraigo laboral donde las tasas son similares (86% hombres, 82% mujeres).

Las nacionalidades más representadas entre las personas afiliadas son la colombiana (26%; 39.291) y la marroquí (14%; 21.859). Honduras, Nicaragua, Senegal, Paraguay y Pakistán presentan los mayores porcentajes de afiliación dentro de su colectivo (entre 60% y 64%), mientras que Marruecos, Venezuela y Brasil tienen los menores (41%, 43% y 46%). La afiliación de mujeres es generalmente inferior a la de hombres, con diferencias notables entre pakistaníes y senegaleses.

El tipo de contrato más frecuente entre las personas afiliadas es el indefinido a tiempo completo (45%), seguido por el indefinido a tiempo parcial (17%) y el fijo discontinuo (12%). Esta distribución difiere notablemente de la existente en 2020, cuando el contrato eventual a tiempo completo era el predominante (55%). El contrato indefinido a tiempo completo es más común entre hombres (53%) que entre mujeres (36%), mientras que el indefinido a tiempo parcial es más frecuente en mujeres (27%) que en hombres (10%). Por tipo de arraigo, el contrato indefinido a tiempo completo tiene mayor peso en el arraigo social (60%), por formación (51%) y laboral (49%), siendo menor en el familiar (36%). Las personas con arraigo familiar tienen mayor porcentaje de contratos indefinidos a tiempo parcial (20%) y eventuales a tiempo parcial (9%).

En cuanto a los grupos de cotización, los más frecuentes son "Mayores de 18 años no cualificados" (32%), "Oficiales de tercera y especialistas" (18%) y "Oficiales de primera y de segunda" (14%). Estos grupos concentran el 59% de los hombres afiliados pero solo el 40% de las mujeres afiliadas. Las principales secciones de actividad varían por sexo: los hombres trabajan más en construcción, hostelería y agricultura, ganadería y pesca, mientras que las mujeres se concentran en hostelería, actividades de los hogares y actividades administrativas. Las provincias con mayor porcentaje de afiliación son Huelva (66%) y Segovia (62%), mientras que Ceuta (25%) y Melilla (30%) presentan los porcentajes más bajos.

1.6 Estadísticas sobre las razones humanitarias

En el periodo 2019-2023, el número de autorizaciones por razones humanitarias concedidas resulta consistentemente superior al de resoluciones favorables a solicitudes de protección internacional. En 2020 y 2023, la diferencia es particularmente notable, con las autorizaciones por razones humanitarias superando ampliamente a las resoluciones favorables a solicitudes de protección internacional (estatuto de refugiado y protección subsidiaria).

Esto se ha debido a la concesión de una autorización de residencia por razones humanitarias, prevista para el examen individualizado de casos excepcionales, a personas venezolanas que solicitaron asilo en España a partir de 2018. Este mecanismo resulta discutible en este contexto, ya que se ha utilizado una vía diseñada para valoraciones casuísticas, cuando lo adecuado habría sido establecer un régimen de protección general para esta población. Alternativas más coherentes podrían haber sido la protección subsidiaria, si las causas de huida se correspondían con los daños graves previstos en la normativa de asilo, o la protección temporal, si el factor determinante era la llegada masiva de personas venezolanas que no podían regresar a su país de origen de manera segura.

Para otorgar la autorización temporal de residencia por razones humanitarias, la normativa exigía, y sigue exigiendo conforme al Reglamento de Extranjería actualmente vigente, que el retorno al país de origen supusiera un peligro para la persona solicitante o su familia, así como el cumplimiento de «los demás requisitos para obtener una autorización temporal de residencia o de residencia y trabajo». Sin embargo, según se desprende de la nota informativa del Ministerio del Interior de 9 de marzo de 2019²¹, mediante la cual la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio acordó la concesión de esta autorización a personas venezolanas, bastaba con que la solicitud de asilo hubiera sido denegada para que estas pudieran acceder a dicho permiso. En dicha nota no se hace referencia a los requisitos adicionales exigidos por la normativa para obtener una autorización de residencia o de residencia y trabajo, a pesar de que estos figuran

²¹ Ministerio del Interior (2019). Nota sobre la propuesta de concesión de una autorización temporal de residencia por razones humanitarias, 5 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/03/OAR-Nota-RRHH-febrero.pdf>.

expresamente en su articulado. Por ese motivo, entendemos que quizá las figuras jurídicas disponibles que más se ajustaban al perfil de las personas solicitantes de asilo venezolanas eran la protección subsidiaria o la protección temporal.

Año	Autorizaciones por razones humanitarias concedidas	Solicitudes de protección internacional concedidas	Total de resoluciones (favorables y desfavorables)
2023	41506	11160	92379
2022	20294	14233	91316
2021	13017	7388	69939
2020	45262	5760	116567
2019	35235	3228	53401

Fuente: Asilo en cifras²². Elaboración propia.

Año	Autorizaciones por razones humanitarias concedidas	Recursos estimados contra resoluciones desestimatorias
2018		8
2017		6
2016		4
2015		1
2014	2	
2013	4	7
2012	12	30
2011	21	21
2010	15	
2009	8	

Fuente: Asilo en cifras. Elaboración propia.

El volumen total de resoluciones en el periodo 2019-2023 muestra fluctuaciones significativas, alcanzando un pico en 2020 (116.567) y otro en 2023 (92.379), mientras que en 2019 fue considerablemente menor (53.401).

²² Ministerio del Interior (2025). *Asilo en cifras*. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/ca/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas-anuarios-y-revistas/asilo-en-cifras/>

Por otro lado, cabe reseñar el bajo porcentaje de resoluciones favorables de protección internacional en comparación con el total de resoluciones dictadas. Así, en 2023, las resoluciones favorables (11.160) representaron aproximadamente el 12.1% del total (92.379). En 2022, fueron alrededor del 15.6% (14.233 de 91.316). En 2021, aproximadamente del 10.6% (7.388 de 69.939). En 2020, del 4.9% (5.760 de 116.567). En 2019, en torno al 6.0% (3.228 de 53.401).

Los números reportados para el periodo 2009-2018 ("autorizaciones concedidas /recursos") son de una escala completamente diferente, variando desde 1 en 2015 hasta 42 en 2012. Estos números son drásticamente inferiores a las cifras correspondientes al periodo 2019-2023.

3. El arraigo como mecanismos de regularización y de integración social de las personas migrantes en España

En primer lugar, puede valorarse positivamente el hecho de que existan mecanismos de regularización ordinarios, es decir, estables, estandarizados y reglados que permiten a las personas migrantes regularizar su situación administrativa en cualquier momento, si bien deben reunir una serie de requisitos que no están exentos de críticas, como se destacará más adelante. Asimismo, se considera adecuado la ampliación del catálogo de la figura del arraigo, que ha pasado de las tres opciones iniciales a las cinco actuales con la entrada en vigor del nuevo Reglamento de Extranjería.

Sin embargo, quedan muchos elementos críticos pendientes que merecen una mirada más detallada. Si bien afirmábamos que el arraigo se ha erigido como un sistema estable, este mecanismo ha supuesto el fin de las regularizaciones masivas periódicas y, por ello, se podría cuestionar si este mecanismo individual, al contrario que aquellas, es suficiente para abordar el volumen de personas en situación irregular o si introduce barreras burocráticas o discrecionalidad en el proceso individual, a pesar de que las cifras totales de personas con arraigo en vigor han mostrado un crecimiento muy significativo en los últimos años, especialmente tras la reforma de 2022.

Asimismo, la excepcionalidad con la que se contempla esta figura en el ordenamiento jurídico para obtener una autorización de residencia temporal

sugiere una crítica potencial: al ser una excepción y no una vía general de acceso a la residencia, puede implicar un acceso restringido o condicional, dependiente de supuestos normativos muy específicos. Estos requisitos, además, son onerosos. En primer lugar, el tiempo mínimo exigido de permanencia irregular en el territorio, a pesar de haberse reducido de tres a dos años, sigue siendo excesivo. Requerir a las personas migrantes hallarse en dicha situación de manera continuada en España conlleva necesariamente a la clandestinidad y a la economía sumergida. Para sobrevivir se necesitan recursos económicos a los que solo pueden acceder por medio de actividades económicas, que en su caso nunca pueden estar regularizadas. Ello expone a estas personas a un mayor riesgo de explotación laboral.

Además, su situación general es precaria más allá de la cuestión laboral, ya que su invisibilización forzada por la norma y voluntaria para evitar problemas lleva aparejada una clara indefensión en caso de ser víctimas de un delito. La infradenuncia es característica de este grupo poblacional ante la ausencia de mecanismos de denuncia segura que garanticen reportar a las autoridades hechos delictivos sin miedo a ser expulsadas (PICUM, Andalucía Acoge, Convive – Fundación Cepaim y Red Acoge, 2022). Otro elemento problemático asociado a la permanencia es la forma en la que debe acreditarse. En este caso, el empadronamiento es fundamental, pero existen trabas administrativas que impiden demostrar la permanencia continuada en el territorio, como son la falta de citas, la excesiva documentación demandada para presentar la solicitud, la falta de información sobre el trámite o las barreras idiomáticas (Alianza por la Solidaridad, 2022).

Por otro lado, el nuevo requisito general previsto en el artículo 126 del Reglamento de Extranjería en vigor para la concesión del arraigo referido a «no tener la condición de solicitante de protección internacional en el momento de la solicitud ni durante su tramitación» excluye a las personas solicitantes de asilo del proceso, pero, por si fuera poco, impide que su tiempo de permanencia en España sea también tenido en cuenta en caso de que renuncien a su solicitud para poder pedir una autorización excepcional por arraigo, y es que la norma informa de que «cuando la persona extranjera haya sido solicitante de protección internacional, no será computable el tiempo de permanencia en España durante

la tramitación de la solicitud de protección internacional hasta su resolución firme en sede administrativa, y, en su caso, judicial». La disposición transitoria quinta que permite durante solo doce meses a las personas migrantes en situación irregular que hubieren sido solicitantes de asilo²³ en un momento previo a la entrada en vigor, pero hayan permanecido como mínimo seis meses en aquella situación, no resuelve el problema. Se trata de un parche temporal que no da solución a las decenas de miles de personas a quienes se les deniega la solicitud de asilo cada año y que, una vez pasado el plazo de los doce meses contemplado por la disposición transitoria quinta, se verán obligadas a comenzar de cero el requisito de los dos años a pesar de poder reunir el resto de requisitos, malogrando así los esfuerzos tendentes a su integración llevados a cabo por organizaciones del tercer sector durante su condición de solicitantes de asilo.

Otro elemento criticable es la eliminación del arraigo laboral. A pesar de la inclusión de nuevos tipos, la desaparición del arraigo laboral impide ahora solicitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales a quien se halle en la misma situación que quienes sí podían solicitarlo anteriormente. Deja fuera, por tanto, a quien no pudiendo acceder a un contrato de trabajo en el momento de la solicitud, pudiera acreditar haber trabajado durante seis meses en la clandestinidad. Estas personas hoy se ven abocadas a permanecer en esta situación, ya que el nuevo Reglamento de Extranjería les ha cerrado las puertas para su regularización.

Las fuentes estadísticas consultadas, que se centran en presentar datos sobre las personas que ya han obtenido y mantienen una autorización de residencia por arraigo en vigor, limitan la posibilidad de realizar una valoración sobre el proceso de acceso al arraigo en sí mismo, al no proporcionar información sobre el número de solicitudes presentadas, el porcentaje de rechazos, las razones de las denegaciones, o las dificultades que las personas pueden enfrentar al intentar cumplir los requisitos para solicitar el arraigo. Por lo tanto, no podemos extraer de ellas críticas sobre la accesibilidad o eficacia global del mecanismo en

²³ Debe tratarse de solicitantes que cuenten con una resolución denegatoria (de la solicitud) o desestimatoria (de cualquier tipo de recurso) firme, por lo que no es admisible en este caso el mero desistimiento de la solicitud o del recurso administrativo interpuesto. Así lo explicita la Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad y Migraciones, en su *Nota aclaratoria sobre la disposición adicional quinta*, de 30 de enero de 2025, disponible en: https://www.inclusion.gob.es/documents/d/migraciones/report_250129-nota-disposicion-transitoria-quinta-rloex_oex_v2-002-1-.

términos de cuántas personas logran pasar de la irregularidad a la residencia a través de esta vía, solo sobre quiénes lo han conseguido.

Sin embargo, los datos de inserción laboral sí permiten una interpretación más crítica sobre los resultados del arraigo para quienes lo obtienen. Así, un dato relevante es que, a 31 de diciembre de 2024, el 50% de las personas mayores de 16 años con autorización por arraigo en vigor no estaban afiliadas a la Seguridad Social. Las fuentes señalan que este porcentaje es el más bajo de toda la serie histórica. Esto podría interpretarse como una posible dificultad significativa para que las personas regularizadas a través del arraigo logren una integración laboral formal, a pesar de haber obtenido el permiso de residencia. No obstante, es importante señalar que las fuentes no analizan las causas de esta falta de afiliación (que podría deberse a estar desempleado, trabajar en la economía informal, no estar en edad de trabajar, o ser dependiente, especialmente en el caso del arraigo familiar ampliado).

Aunque la afiliación es alta para el arraigo social y laboral (más del 85%), resulta significativamente menor para el arraigo familiar (47%) y muy baja para el arraigo para la formación (20%). Esto último, en particular, podría llevar a una reflexión sobre la efectividad inmediata del arraigo por formación para canalizar a las personas hacia el empleo formal, aunque su objetivo sea la formación previa al empleo.

Por otra parte, se observan disparidades significativas en la afiliación y en los tipos de empleo según el sexo y la nacionalidad. Por ejemplo, las tasas de afiliación de las mujeres son inferiores a las de los hombres, y se concentran en sectores como la hostelería o actividades de los hogares, mientras los hombres lo hacen en construcción u hostelería. A su vez, las nacionalidades más representativas son la colombiana y la marroquí. Todo esto podría interpretarse como un reflejo de la segmentación del mercado laboral o de posibles barreras adicionales que enfrentan ciertos grupos incluso después de obtener la residencia.

Respecto a la calidad del empleo formal, una parte importante de las personas afiliadas se concentra en el grupo de cotización de "Mayores de 18 años no cualificados" (32%). Esto podría interpretarse críticamente en términos de la

limitada inserción en puestos de mayor cualificación o con mejores condiciones laborales para un número considerable de personas regularizadas por esta vía.

Finalmente, si bien la reforma de 2022 ha incrementado notablemente las autorizaciones, especialmente por arraigo familiar (en parte por la inclusión de ascendientes de españoles) y formación, las fuentes se limitan a presentar estas cifras y su impacto en la composición del grupo (más personas mayores en familiar, etc.). No ofrece una evaluación de si estos cambios responden adecuadamente a las necesidades de regularización o si los requisitos (como la formación específica para el nuevo tipo de arraigo) son accesibles y pertinentes.

Para finalizar este apartado y ofrecer una reflexión de carácter propositivo, creemos adecuada la propuesta de PICUM (2022) de ofrecer un estatuto temporal de estancia o permanencia en el territorio a quienes soliciten una autorización de residencia por circunstancias excepcionales que le ofrezca acceso a servicios y al mercado laboral durante el transcurso del procedimiento desde que se formaliza la solicitud hasta su resolución. Recogiendo también las recomendaciones de Felipe González Morales, ex Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes²⁴, consideramos que los programas de regularización extraordinarios o los mecanismos estables y permanentes para regularizar la situación administrativa, como el arraigo, «deben ofrecer opciones para la residencia permanente, la ciudadanía y la participación significativa en la vida cívica a fin de facilitar la integración social y familiar», por lo que se debe abandonar la perspectiva de una migración temporal que impida el acceso a derechos a largo plazo. Al igual que PICUM (2022), en su informe, demanda involucrar a la sociedad civil, en especial a las organizaciones de migrantes, en el diseño y aplicación de los programas, mecanismos e iniciativas de regularización.

²⁴ Consejo de Derechos Humanos (2023). Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Formas de ampliar y diversificar los mecanismos y programas de regularización para mejorar la protección de los derechos humanos de los migrantes, A/HRC/53/26, disponible en: <https://docs.un.org/es/A/HRC/53/26>.

4. Bibliografía

Alianza por la Solidaridad (2022). Vecinas, vivas donde vivas. Disponible en: <https://www.alianzaporlasolidaridad.org/axs2020/wp-content/uploads/Vecinas-final-digital.pdf>.

FOESSA (2023). Vulneración de derechos: las personas en situación administrativa irregular. Comité técnico de la Fundación FOESSA.

González Pérez, Vicente et al. (1994). «La inmigración marroquí en España. Un flujo creciente, clandestino, de crecimiento rápido y con dificultades para su integración sociolaboral», Cuadernos de Geografía, 55, 91-107.

Kostova, Miroslava (2006). Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España (febrero-mayo de 2005). Un año después. Documento de trabajo (DT) 15/2006. Real Instituto Elcano.

OPI Observatorio Permanente de la Inmigración (2024). Personas con autorización de residencia por arraigo en vigor según sexo, grupo de edad y si tiene autorización anterior. https://expinterweb.inclusion.gob.es/jaxiPx/Datos.htm?path=/Arraigo/I0/&file=AR_SEX_GE_AA.px.

PICUM (2022). Regularisation mechanisms and programmes: Why they matter and how to design them. Disponible en: https://picum.org/wp-content/uploads/2023/08/Regularisation-mechanisms-and-programmes_Why-they-matter-and-how-to-design-them_Executive-Summary_EN.pdf.

PICUM; Andalucía Acoge; Convive – Fundación Cepaim; y Red Acoge (2022). Migración y denuncia segura. Experiencias europeas y Retos para el desarrollo de mecanismos de denuncia segura para víctimas de delitos en situación administrativa irregular en España. Disponible en: <https://www.cepaim.org/publicacion/migracion-y-denuncia-segura>.

Relaño Pastor, Eugenia (2004). «Los continuos cambios de la política de inmigración en España», Migraciones Internacionales, 2(3), 110-141.

Santolaya, Pablo (2009). «La gestión de la inmigración en la VIII Legislatura (2004-2008)», Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Migraciones Internacionales, 80, 81-96.

Solanes, Ángeles (2006). «Integración sin derechos: de la irregularidad a la participación», Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, 14.

Solanes, Ángeles (2010). «Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010», Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Migraciones Internacionales, 90, 77-102.

III. MECANISMOS DE REGULARIZACIÓN EN FRANCIA

1. Algunos apuntes previos respecto a la normativa de extranjería francesa

De forma apriorística, cabe realizar algunos apuntes conceptuales y ofrecer ciertos detalles técnico-jurídicos sobre el ordenamiento jurídico francés que permitirán comprender con mayor precisión la temática tratada.

El régimen jurídico de entrada y residencia de las personas extranjeras en Francia está sistematizado en el Código de entrada y residencia de las personas extranjeras y del derecho de asilo o CESEDA²⁵, cuya entrada en vigor data de 2005²⁶, recogiendo inicialmente la normativa dimanante de la ordenanza del 2 de noviembre de 1945 – con sus múltiples modificaciones – y de la ley del 25 de julio de 1952 relativa al asilo. En este marco normativo, el mecanismo de regularización previsto se articula en torno a la “admisión excepcional a la residencia” o AES²⁷, un tipo de permiso sujeto al poder de apreciación de la administración. Como se verá más adelante de manera más pormenorizada, este dispositivo de regularización se sostiene eminentemente sobre los vínculos familiares, el trabajo y los estudios, aunque la dimensión laboral ha adquirido en los últimos tiempos especial relevancia, centrada especialmente en los empleos tensionados o con dificultades para la contratación.

Así, en el contexto francés, el hecho de ocupar un empleo de la lista de empleos tensionados²⁸ se ha situado en los últimos años como un factor fundamental que facilitará las posibilidades de alcanzar una situación administrativa regular. Se trata de un catálogo sistematizado de oficios o sectores que presentan dificultades para la contratación a nivel regional, eximiendo a las personas que pretendan desempeñar uno de los mismos de la condición de la “situación del empleo”, puesto que se entenderá que las familias profesionales plasmadas en dicha lista tienen ofertas de empleo sin cubrir. De la misma forma que en la

²⁵ Las siglas responden al nombre en francés *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*.

²⁶ Esta norma pasaría a ser nuevamente codificada el 1 de mayo de 2021, reorganizando el contenido sin modificar el fondo (técnica denominada “droit constant” o derecho constante).

²⁷ *Admission exceptionnelle au séjour*.

²⁸ Esta figura en la orden de 21 de mayo de 2025, por la que se establece la lista de profesiones y zonas geográficas caracterizadas por dificultades de contratación en aplicación del artículo L. 414-13 del Código de Entrada y Estancia de Extranjeros y del Derecho de Asilo.

normativa española²⁹, existe un criterio denominado “situación del empleo”, que pretende evitar que se dé la sustitución de la mano de obra residente a través de la contratación de personas extranjeras.

En 2021 este sistema sufriría grandes cambios, pasando de una apreciación de corte más macroeconómico por parte de la prefectura, que se fundamentaba en las estadísticas elaboradas por los servicios públicos de empleo (Pôle d’emploi) – pero con numerosas inexactitudes técnicas y una incapacidad evidente de satisfacer las demandas reales de empleo – para implementar una visión más microeconómica que reducirá la apreciación de la situación del empleo a una casuística individualizada, en la que cada parte empleadora deberá justificar las dificultades de contratación que ha encontrado tras la publicidad de la oferta³⁰.

Además, cabe hacer referencia al catálogo de autorizaciones con las que cuenta el marco normativo francés, el cual sigue un esquema similar al resto de regímenes de extranjería estatales, fundamentado en tres vías principales de acceso junto con la protección internacional: el trabajo, la familia y los estudios. A pesar de que existen autorizaciones que permiten residir y trabajar sin efectuar los trámites de la autorización de trabajo expresamente, el sistema de autorizaciones francés sigue clásicamente una estructura bicéfala que articula en dos trámites y dos autorizaciones distintas las posibilidades de residir y paralelamente trabajar.

Así, hay una serie de permisos por razones profesionales (arts. L421-1 à L421-35 CESEDA) para personas ejerciendo una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia; para empleos de carácter estacional o para personas altamente cualificadas que se enmarcarán bajo la denominación de permisos “talento”. Si bien hay algunas excepciones, como es el caso de los permisos “talento”, para obtener uno de dichos permisos y poder desempeñar un trabajo, será necesario que la parte empleadora realice previamente los trámites que permitan expedir una autorización para trabajar en favor de la persona extranjera.

Respecto al ámbito familiar, al amparo del art. 8 del CEDH, la autorización por excelencia será la autorización de “vida privada y familiar” (VPS), destinada a cónyuges, progenitores, hijos o hijas de personas francesas, así como a

²⁹ En este caso, la situación nacional de empleo está prevista en los artículos 38.2 LOEx y 75 RLOEx.

³⁰ Art. R5521-20 de Código de Trabajo.

personas llegadas al territorio a través de la reagrupación familiar, entre otras opciones (arts. L423-1 à L423-23), la cual permitirá trabajar sin necesidad de obtener una autorización. Finalmente, respecto al ámbito de estudios, existen diversas autorizaciones para el estudiantado de centros superiores de enseñanza, personas investigadoras o personas en programas de movilidad (arts. L422-1 à L422-14), generalmente la expedición de las cuales estará sometida a una condición de recursos económicos.

En referencia al marco constitucional, conviene apuntar que serán dos las decisiones que definirán los contornos jurídicos del estatus de extranjería. Por un lado, la decisión n.º 89-269, de 22 de enero de 1990, por la que el Consejo Constitucional (CC) proclamaría el principio de igualdad entre personas nacionales y extranjeras en situación regular en el acceso a prestaciones sociales, matizando que será posible adoptar “disposiciones específicas” con respecto a las personas extranjeras siempre que respeten “los tratados internacionales y las libertades y derechos constitucionales reconocidos a todas las personas residentes en el territorio”.

Ello sería posteriormente concretado por la decisión n.º 93-325, de 23 de agosto de 1993, en la que se señalaría que, entre estos derechos y libertades que constituyen un límite a la acción del legislador, se hallan la libertad de circulación, la libertad de matrimonio o el derecho a llevar una vida familiar normal, así como el derecho a la protección social de las personas extranjeras que residan de manera estable y regular en el territorio. Además, se afirmará que ningún principio ni norma de valor constitucional garantiza a las personas extranjeras “un derecho de carácter general y absoluto” a acceder y residir en el territorio nacional, teniendo la autoridad pública amplios poderes para restringir la entrada y la residencia.

Así, dado que el bloque textual de constitucionalidad francés contiene escasas referencias a la situación de las personas extranjeras, circunscritas eminentemente a la figura del asilo (art. 6 del Preámbulo de 1946 y art. 53.1 de la Constitución de 1958), será el CC el que determine su estatus constitucional y los derechos de los que podrá disfrutar que, por norma general, se ha aproximado más a una actividad de legitimación de la acción del legislador y del

estatus de alteridad que envuelve a la extranjería, que de consolidar un cuerpo de derechos sólido.

A nivel competencial, cabe señalar que será la prefectura, organismo representante del Estado central a nivel territorial, la encargada de tramitar las solicitudes para regularizar la situación administrativa de la población extranjera, lo cual otorgará a la administración un poder central en la interpretación del Derecho fruto de su poder de apreciación. En este sentido, el CC afirmará que la administración no está obligada a aceptar toda demanda de regularización, pero su facultad de apreciación se verá limitada por la invocación de otros derechos por parte de la persona solicitante, como el derecho a la vida familiar normal, así como la gravedad de las potenciales consecuencias que el rechazo puede tener sobre la situación personal de la persona solicitantes³¹. De forma más reciente, este afirmará que se trata de una suerte de “favor” que el prefecto realiza a la persona extranjera, sin que esta pueda hacer valer ningún derecho³².

Finalmente, cabe señalar que, a nivel jurisdiccional, será la judicatura del orden administrativo la encargada de controlar la legalidad de las decisiones tomadas por el poder ejecutivo en relación con la entrada y residencia de las personas extranjeras, pudiendo anular o reformar los actos administrativos. No obstante, la función del juez administrativo deberá articularse con la que compete al denominado juez de las libertades y la detención (JDL), garante de las libertades individuales³³, que se verá involucrado en los procesos relativos a la previsión preventiva, la retención administrativa o el mantenimiento en zona de espera para personas no admitidas a entrar en el territorio. En 1989, el CC emitiría una importante decisión en la que adscribiría los litigios de extranjería al orden administrativo, exceptuando aquellas materias que, por su naturaleza, y en respeto de la concepción francesa de la separación de poderes, estarán reservadas de manera excepcional al juez judicial³⁴.

³¹ Consejo de Estado, Sección del Interior, 22 de agosto de 1996, n.º 359622, Dictamen "Extranjeros no nacionales de la UE.

³² Consejo de Estado, 4 de febrero de 2015, nº 383267.

³³ Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011

³⁴ Consejo Constitucional, decisión n° 86-224, de 28 de julio de 1989.

2. Breve aproximación histórica hacia los mecanismos de regularización en el Estado francés

La regularización de las personas extranjeras sin documentación para residir y trabajar se ha venido desarrollando, sobre todo desde los años 80, de manera paralela a las reformas legislativas de extranjería, fundamentalmente con la aprobación sucesiva de circulares que darán cuenta de los distintos ciclos que ha atravesado la política migratoria. Generalmente, la adopción de mecanismos de regularización ha venido promovida por el surgimiento de movimientos populares de protesta y reivindicación, con huelgas de hambre y la creación de asociaciones de apoyo a las personas en situación irregular, como el RESF³⁵, lo que hará que la regularización se constituya como una suerte de un arma política para el apaciguamiento social y la resolución coyuntural de conflictos (Cournil, 2008: 1498-1502).

Así, si bien existían con anterioridad ciertos mecanismos dispersos de regularización, la primera vez que se adoptaría en Francia una política de regularización a gran escala fue con la entrada al gobierno de Mitterrand, en la que se regularizaría a un total de 131.360 personas extranjeras a través de la circular de 11 de agosto de 1981³⁶ (Edo, 2024: 1), estableciendo un requisito temporal –haber llegado a Francia antes de 1 de enero de 1981 –, y otro material u económico – contar con un contrato de trabajo de mínimo un año o, excepcionalmente, justificar que se desempeña un empleo estable –, que hizo de la inmigración laboral el foco de esta fase de regularizaciones. Por medio de diversas circulares³⁷, se iría ampliando el foco de aplicación de esta normativa, incluyendo progresivamente a otros sujetos, como las personas trabajadoras temporales o estacionales, aquellas beneficiarias de un contrato de aprendizaje, demandantes de asilo o personas en situación desempleo tras introducir la solicitud.

No obstante, esta política ampliamente favorable para las personas extranjeras quedaría pronto en un plano secundario con la llegada de nuevo de un partido

³⁵ Réseau Éducation Sans Frontières.

³⁶ Circular de 11 de agosto de 1981 relativa a la regularización de la situación de ciertos extranjeros. Esta será completada posteriormente por una circular del 27 de agosto de 1981, con tal de aclarar los criterios de aplicación.

³⁷ Circular de 22 de octubre de 1981 y circular de 30 de noviembre de 1981.

derechista al gobierno. A finales de los 80, con la caída del muro de Berlín y el aumento consecuente de las solicitudes de protección internacional y la falta de celeridad de la Ofpra³⁸ para tramitarlas y resolverlas, se implementará una política transitoria de circulares de carácter sectorial³⁹ para regularizar la situación de las personas solicitantes de asilo, debiendo acreditar criterios en ocasiones inalcanzables, como 24 meses mínimo de actividad laboral regular y el contar con un contrato de trabajo a tiempo completo de duración mínima de un año.

De esta forma, en los años posteriores a la legislatura de Mitterand, hasta entrados los 2000, los ciclos de regularización se distanciarán del ámbito laboral para centrarse en los vínculos familiares o en razones de corte humanitaria para conceder un estatus jurídico regular. Entre otras cosas, porque en 1974 se suspendería la inmigración laboral a través de la circular de Giscard-d'Estaing⁴⁰, dando lugar a un auge de la migración de corte familiar que posteriormente se asentaría en el territorio. Además, ese mismo año se adoptaría una circular⁴¹ que prohibiría a la prefectura tramitar regularizaciones de personas entradas de forma irregular si no contaban con un contrato de trabajo, una piedra más en la restricción iniciada por las circulares Marcellin-Fontanet de 1972⁴².

Antes de estos años de restricción, cabe señalar que la regularización era prácticamente la vía estándar de acceso a una situación administrativa regular, dado que el proceso de contratación en origen confiado a la institución denominada OMI (Oficina de migraciones internacionales) presentaba numerosas disfunciones con el beneplácito de las instituciones, que liberaban así a las personas empleadoras de las cargas que suponía sufragar los costes de una contratación desde el país de origen (Spire, 2007: 5).

Así, en los años de recisión de la década de los 70, se darán las primeras protestas en forma de huelgas de hambre de las personas en situación irregular

³⁸ La *Oficina francesa de protección a las personas refugiadas y apátridas* (Ofpra), es el organismo encargado de asegurar en Francia la aplicación de la Convención de Ginebra del 28 de julio de 1951 relativa al estatus de las personas refugiadas y de la Convención de Nueva York de 1954.

³⁹ Circular de 5 de agosto de 1987 y circular de 23 de julio de 1991.

⁴⁰ Circular del Secretario de Estado de Trabajo del 5 de julio de 1974 suspendiendo la inmigración de trabajadores extranjeros.

⁴¹ Circular del Ministro del Interior del 26 de noviembre de 1974 que regula las condiciones de estancia en Francia de los extranjeros.

⁴² La circular de 24 de enero de 1972 y la circular de 23 de febrero de 1972.

(“sans-papiers”), que se extendería a manifestaciones, huelgas en fábricas, numerosas reuniones y concentraciones. La litigación estratégica también tendrá sus frutos, anulando el Consejo de Estado dichas circulares y reconociendo la existencia de un poder de regularización de la administración que no puede ser limitado por el poder reglamentario del ejecutivo⁴³.

Como se ha mencionado, se daría un breve respiro a la política migratoria restrictiva con la llegada al poder de la izquierda en los años 80, con medidas como la aprobación de una carta única de pleno derecho en 1984 con una vigencia de 10 años que, disociando la posibilidad de residir en el territorio del trabajo, reconocería la dimensión humana de la población inmigrante y daría pie a acceder a una situación administrativa regular segura a amplias capas de la población, siendo esta una de las demandas principales de la Marcha por la igualdad de 1983.

No obstante, el giro restrictivo que tomaría la política migratoria en los años 90, con la adopción de las leyes Pasqua – Debré, daría lugar a una “producción de irregularidad” por parte de la propia normativa (Ferré, 1997: 48-59), situando a un amplio número de personas en un limbo jurídico que trataría de ser compensado a través de una serie de circulares con un campo de aplicación muy restringido, destinadas a regularizar a ascendientes de menores franceses⁴⁴. Así, se erosionará progresivamente el campo de aplicación de la carta única de 10 años, reduciendo la lista de personas beneficiarias y sometiendo a criterios de orden público su expedición, restringiéndola a las personas en situación de regularidad⁴⁵.

A principios de los años 2000 se pondrá el foco de las familias inmigrantes, fruto de los movimientos populares que surgieron contra las expulsiones de personas extranjeras que tenían personas menores a su cargo escolarizadas⁴⁶. Así, una primera circular del 31 de octubre de 2005⁴⁷ ordenaría la suspensión de las decisiones de expulsiones dictadas contra estas y la concesión de un permiso de residencia en caso de manifestar una voluntad real de integración. Esta sería

⁴³ CE, 13 de enero de 1975 “Da Silva y CFDT”.

⁴⁴ Circular de 5 de mayo de 1995; Circular de 15 de junio de 1995; Circular de 9 de julio de 1996.

⁴⁵ Así lo señalará una circular de 17 de septiembre de 1987.

⁴⁶ REDF, “L’Appel à la régularisation des sans-papiers scolarisés”, 26 de junio de 2004, <https://www.gisti.org/doc/actions/2004/scolarisation/index.html>

⁴⁷ Circular n° NOR/INT/05/00097/C de 31 de octubre de 2005.

completada en 2006, donde se alentaría a la prefectura a regularizar, a título excepcional y humanitario, a las personas con hijos/as escolarizados/as, con margen de apreciación para valorar una serie de indicios, como la residencia habitual en Francia de mínimo de dos años de duración, la escolarización efectiva en una institución francesa o la carencia de vínculo del o la menor con su país de origen⁴⁸.

Finalmente, sería en 2006⁴⁹ cuando se establecerá en el CESEDA un mecanismo de regularización de carácter permanente por motivos humanitarios o excepcionales, el cual daría acceso a una autorización de “vida privada y familiar” a la que un año después se añadiría una dimensión laboral, mediante la conocida como “enmienda Lefebvre”, que permitiría introducir una autorización para personas asalariadas, así como para personas trabajadoras temporales. Si bien la pretensión de esta reforma era aportar claridad y objetividad a la actividad de las autoridades, cabe señalar que el art. L313-14 CESEDA se fundamentará en gran medida en conceptos jurídicos indeterminados y amplios (“motivos excepcionales”, “consideraciones humanitarias”) que necesitarán de una normativa en forma de circular que concrete su aplicación. Así, la codificación traerá consigo paradójicamente un desplazamiento de la normativa respecto a la regularización hacia un derecho con rango inferior a la ley, lo cual presentará una serie de dificultades para ser invocado ante el poder judicial que se comentarán en las líneas siguientes.

En 2012 se adoptaría la conocida como circular Valls⁵⁰, que pretendía armonizar los criterios de aplicación de las dos vías principales de regularización: aquella que daría acceso a una autorización de “vida privada y familiar” basada en los vínculos familiares con personas que residan en Francia⁵¹; y, por otro lado, la regularización por medio del trabajo que atenderá a tres criterios acumulativos: contar con un contrato o precontrato de trabajo; haber trabajado mínimo 8 meses en los últimos dos años o 30 meses en los últimos 5 años; residir en Francia

⁴⁸ Circular n.º NOR INT/K/06/00058/C, de 13 de junio de 2006.

⁴⁹ Ley de 25 de julio de 2006.

⁵⁰ Circular n.º NOR INTK1229185C de 28 de noviembre de 2012.

⁵¹ Se prevén tres supuestos de vínculo familiar: padres y madres de menores franceses escolarizados durante 3 años; cónyuges de una persona en situación regular que acrediten una vida en común de 18 meses; así como personas con 18 años recién cumplidos que justifiquen una formación escolar y hayan entrado siendo menores en Francia. A todo ello, deberá sumarse el hecho de justificar 5 años de presencia en el Estado y ciertos conocimientos de la lengua francesa.

durante al menos 5 años de manera habitual. No obstante, en el caso de contar con una presencia en Francia de 7 años, se podía eximir a la persona extranjera de presentar un contrato de trabajo, siempre y cuando atestiguara haber trabajado 12 meses en el marco de tres años.

Como afirma Zougbedé (2018: 126) esta normativa se asentará sobre una doble contradicción: exigir una prueba de la residencia a personas en situación irregular, lo que implica que deben exponerse a instituciones y administraciones públicas a pesar de su particular situación de vulnerabilidad; justificar la antigüedad en el empleo a través de una nómina (*bulletin salaire*), lo que obliga a que este empleo sea declarado, excluyendo así a las personas que trabajen de forma clandestina. No obstante, conviene señalar que, como se verá a continuación, esta circular era más favorable a la aprobada recientemente por Retailleau, la cual eleva los criterios relativos al tiempo de permanencia en Francia y los niveles de integración. Así, esta circular logró, según las cifras oficiales, regularizar a un total de 30.000 personas al año, aproximadamente 23.000 por motivos familiares y las 7.000 restantes vinculadas al trabajo⁵².

Tras este sumario resumen de la evolución de la normativa referente a la regularización de las personas extranjeras, se puede afirmar que desde mediados de los 2000, las grandes operaciones de regularización colectiva de personas extranjeras se han ido haciendo cada vez más excepcionales, optando así las autoridades por gestionar cada expediente de forma individualizada bajo los amplios poderes de apreciación de la prefectura. A continuación, se expondrá el contexto normativo actual que, en una situación socio-política tensa en torno a la cuestión migratoria, tratará de hacer de la vía de la regularización un cauce excepcional frente al resto de métodos de acceso a un permiso de residencia y trabajo.

3. Estado actual de la cuestión: una visión utilitaria del proceso de regularización con el foco en el trabajo

Si bien determinar cuántas personas en situación irregular habitan en el territorio actualmente es un hecho complejo por definición que difícilmente alcanzará el

⁵² Débat au Parlement sur l'Immigration en France. Décembre 2022, <https://www.interieur.gouv.fr/sites/minint/files/medias/documents/2022-12/06-12-2022-DP-immigration-en-France.pdf>

rigor necesario, uno de los criterios que suele emplearse como referencia es la cifra de personas beneficiarias de la “Ayuda médica del Estado”⁵³ (AME). Esta se trata de una prestación que permite a las personas extranjeras en situación irregular acceder a la protección sanitaria, aunque debe señalarse que no todas las personas en situación irregular son beneficiarias y, viceversa, existirán personas extranjeras en situación regular que la reciban, como las personas menores de edad.

En todo caso, siguiendo este criterio, se puede afirmar que el número de personas en situación irregular en los últimos 10 años ha ido progresivamente en aumento, situándose a finales de 2023 en 466.00 personas – aunque el 25% de las mismas son menores y, por lo tanto, regulares⁵⁴ – mientras que en 2013 la cifra era de 282.425⁵⁵. Las últimas cifras publicadas por el INSEE⁵⁶ señalan que, a partir de 2020, tras la crisis sanitaria y la guerra de Ucrania, la cifra de entradas de personas inmigrantes no ha cesado de aumentar, siendo en 2022 un 21% superior a los dos años precedentes, lo cual podría explicar el aumento en términos absolutos de las personas en situación irregular.

En el estado actual de la normativa, los mecanismos de regularización, articulados bajo la denominación de la “admisión excepcional a la residencia” (AES)⁵⁷, se regulan en los artículos L435-1 a L435-4 CESEDA. Así, se establecen cuatro vías distintas para acceder a un estatus jurídico regular, siendo la primera de ellas coincidente con la prevista por la circular Valls por motivos humanitarios o excepcionales, otorgando la posibilidad de conceder un permiso con mención “asalariado”, “trabajador temporal” o “vida privada y familiar”. También se prevé, aunque su campo de aplicación es mucho menor, un cauce para las personas en situación irregular que han sido acogidas por organismos sociales donde han desempeñado actividades; así como una alternativa para menores sin referente familiar que hayan seguido una formación para obtener

⁵³ Aide médicale d'État.

⁵⁴ Rapport sur l'aide médicale d'État, Décembre 2023, https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_ame-decembre-2023.pdf.

⁵⁵ Débat au Parlement sur l'Immigration en France. Décembre 2022, <https://www.interieur.gouv.fr/sites/minint/files/medias/documents/2022-12/06-12-2022-DP-immigration-en-France.pdf>

⁵⁶ Insee Première, n° 1991, Avril 2024, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8066271>.

⁵⁷ Nótese el cambio de término de “regularización” a “admisión excepcional a la residencia”, el cual podría incluso entenderse como signo de un tabú que gira en torno a la idea de los mecanismos de regularización, con un alto coste político en un contexto de polarización y creciente xenofobia.

una cualificación profesional y que hayan cumplido de manera inminente los 18 años.

Como novedad, la última reforma de extranjería de 2024 introdujo una última disposición (Art. L435-4 CESEDA) que prevé la posibilidad de regularizar la situación administrativa – sujeta a la discrecionalidad de la administración – para las personas que hayan ejercido una actividad laboral incluida en la lista de empleos y zonas tensionadas⁵⁸ durante al menos doce meses, consecutivos o no, en los últimos veinticuatro meses; que ocupen en el momento de la solicitud uno de dichos empleos; y que justifiquen una residencia ininterrumpida de al menos tres años en Francia.

Si bien esta norma, concretada mediante circular de 5 de febrero de 2024⁵⁹, ya daba cuenta de la perspectiva utilitaria hacia las personas inmigrantes, condicionando el acceso a un estatus jurídico seguro a ocupar un empleo en el que falte mano de obra – generalmente, oficios con bajos salarios y malas condiciones laborales –, un año después se adoptaría una nueva circular en la que se establecerían criterios más restrictivos para poder optar a la regularización.

Así, el 23 de enero de 2025⁶⁰ se introducirá otra circular conocida como “Retailleau”, que establecerá tres orientaciones que deberán servir a las autoridades para tramitar las solicitudes de admisión excepcional a la residencia (AES). Entre otras cosas, se afirmará que deberá primar el mecanismo de regularización del nuevo artículo L435-4 CESEDA destinado a aquellas personas que ocupen trabajos tensionados, pasando la vía estándar del L435-1 CESEDA, prevista para todo tipo de ocupaciones, a un plano secundario. Asimismo, para aquellas personas que pretendan regularizar su situación por la vía familiar, se incide en el carácter excepcional y de la apreciación estricta de este mecanismo, debiendo primar los cauces estándar de acceso y residencia en el territorio.

⁵⁸ En la última versión de esta lista datada de 2025 se puede observar que ha habido una reducción considerable de empleos considerados “cualificados” en detrimento de un aumento de otros sectores, como la restauración, la hostelería o tareas del hogar y los cuidados.

⁵⁹ Circular n.º NOR IOMV2402701 de 5 de febrero de 2024 relativa a la admisión a la residencia de ciudadanos extranjeros que justifiquen experiencia profesional asalariada en sectores con escasez de mano de obra.

⁶⁰ Circular n.º NOR: INTK2435521J de 23 de enero de 2025 sobre orientaciones generales relativas a la admisión excepcional para la residencia prevista en los artículos L.435-1 y siguientes del CESEDA.

Además, deberá tenerse en cuenta el nivel de integración de la persona solicitante, acreditado a través de un contrato de compromiso con los valores y principios republicanos; del conocimiento de la lengua francesa debidamente acreditada y de la duración de la permanencia en el territorio francés, dando como parámetro de referencia los 7 años – mientras que en la circular Valls este tiempo era de 5 años. De esta forma, el hecho de que la integración se haya incorporado como un criterio que necesariamente ha de ser tenido en cuenta para conceder un estatus regular contraviene la idea de una integración como proceso de inclusión en la sociedad de acogida que no puede preceder el reconocimiento de derechos.

Así, enmarcando a las regularizaciones por motivos familiares o humanitarios como una opción que la prefectura debe aplicar estrictamente, se situará en la clandestinidad a numerosas familias y personas asalariadas que no trabajen en sectores tensionados, razón por la cual se ha introducido un recurso contra dicha circular por diversas asociaciones, como la LDH, el GISTI, la Cimade o Utopia 56⁶¹. Además, será posible rechazar esta autorización si pesa sobre la persona una obligación de dejar el territorio (OQTF)⁶² dictada en los últimos 3 años, mientras que con la anterior normativa era de 1 año el plazo de vigencia⁶³.

En todo caso, antes de realizar una apreciación crítica de normativa actual, resultaría conveniente ofrecer algunas cifras sobre los motivos principales de regularización de las personas extranjeras. Así, según los datos ofrecidos por el Ministerio de Interior, las vías de regularización que se fundamentan en los vínculos familiares duplican en personas beneficiarias respecto al cauce de la vía laboral. En 2024, se estima que 10.330 personas accedieron a una autorización para residir y trabajar principalmente como asalariadas (9.660), pero también como trabajadoras temporales o estacionales (670). Por otro lado, en relación con los vínculos familiares, un total de 20.090 personas accedieron a un estatus jurídico regular, mientras que tan solo 830 personas accedieron por la

⁶¹ GISTI, Recours contre la “circulaire Retailleau” sur l’admission exceptionnelle au séjour, 4 de abril de 2025. <https://www.gisti.org/spip.php?article7489>.

⁶² Obligation de quitter le territoire français.

⁶³ Esto es fruto de la reforma del art. L731-1 CESEDA, que ha extendido los plazos en los que una persona extranjera puede ser detenida en retención administrativa.

vía de la formación⁶⁴. En total, se estima que 31.250 personas accedieron a un estatus jurídico regular en 2024, lo que representa un 10% menos que en el año 2023.

4. Limitaciones y avances del dispositivo actual

Tras la breve exposición de las vías de regularización existentes, se realizarán en las siguientes líneas unos breves apuntes que darán cuenta de las limitaciones, así como de los avances de la normativa actual.

En primer lugar, conviene apuntar que el mecanismo de la AES es ciertamente débil para canalizar las demandas de un estatus jurídico seguro puesto que, no solo estará sujeta a la apreciación la autoridad competente, sino que el propio articulado señala de forma explícita, que las condiciones definidas en el artículo L435-4 CESEDA no serán oponibles a la autoridad administrativa. Ello trata de dar respuesta a una sedimentada controversia jurisdiccional en torno a la naturaleza y régimen jurídico de las circulares, instrumento por excelencia empleado para articular las vías de regularización de las personas extranjeras, y la disputada posibilidad de ser invocadas ante el juez como una suerte de “derecho a la regularización” inexistente.

En este mismo sentido, la aprobación y aplicación de un desenfrenado número de normas con rango inferior a la ley que complementan a las disposiciones legislativas y reglamentarias integradas en el Código de Entrada y Residencia de los Extranjeros y del Derecho al Asilo (CESEDA), especialmente por la vía de circulares en el caso de la regularización, genera una suerte de infra-Derecho (Lochak, 1985: 204) cuya publicidad no está del todo clara, consagrando y agravando la precariedad, la inseguridad y la inferioridad jurídica de la persona extranjera. Así, en lugar de una verdadera política migratoria, lo que se podrá hallar es un utilitarismo migratorio (Morice, 2004: 2) caracterizado por su carácter reactivo, inmediateista y cínico, así como por sus efectos a menudo contrarios a los derechos humanos que ponen en riesgo principios básicos del Estado de Derecho como la seguridad jurídica.

⁶⁴ Cifras sacadas de la Direction générale des étrangers en France (DGEF), de 4 de febrero de 2025, “Les titres de séjour”, a consultar en: <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Les-chiffres-de-l-immigration-en-France/Sejour>.

Por otro lado, la circunscripción del acceso a la regularidad administrativa a la ocupación de un trabajo “en tensión” con la última circular, esto es, con dificultades para la contratación, permite profundizar en la segregación ocupacional, relegando a las personas extranjeras a los empleos con peores condiciones laborales, con sueldos más bajos y mayor peligrosidad, especialmente con la última versión de la orden de 2025 que ha acrecentado el número de empleos menos cualificados. Así, si bien la ley ya establece numerosas dificultades para que las personas extranjeras accedan al empleo en igualdad de condiciones a las francesas, con numerosos puestos de trabajo sujetos a una condición de nacionalidad – especialmente en el sector público – o a la obtención de un diploma francés – sobre todo profesiones reguladas –, la brecha profesional se agravará con este nuevo enfoque.

A diferencia de la AES estándar, esta última variante centrada en los empleos tensionados permite a la persona trabajadora solicitar ella misma la autorización para trabajar en vez de la parte empleadora. Así, será la persona trabajadora la que deberá aportar todos los documentos necesarios para proceder a la instrucción de la demanda de autorización, acreditando el desempeño de una actividad laboral en los trabajos listados como tensionados, así como la percepción de una remuneración mínima convencionalmente establecida, entre otras cuestiones.

No obstante, cabe señalar que la persona empleadora seguirá estando presente en todo el procedimiento, puesto que será esta la que deberá expedir los documentos necesarios que justifique la realidad del empleo ocupado, a través del contrato de trabajo, las nóminas o la declaración social nominativa de la empresa, además de recaer sobre la misma la responsabilidad de pagar un salario que sea acorde a la normativa. Así, cabe relativizar la autonomía que pretende conceder esta circular a la persona trabajadora, pues seguirá estando anclada su empleadora.

Además, esto implica que solo se podrá acceder a la regularización por vía de la última circular si se ha desempeñado un trabajo de forma regular o declarada. Así, se produce cierta paradoja, puesto que se trata de personas sin autorización para trabajar y residir que difícilmente encontrarán un empleo donde la persona empleadora declare la actividad laboral. Por lo tanto, este dispositivo realmente

está focalizado en la situación de personas en irregularidad sobrevenida, esto es, aquellas que han sido beneficiarias en algún momento de una autorización, pero por diversas razones la han perdido.

Finalmente, más allá de lo que señala la norma, cabe apuntar que existen numerosos obstáculos en la práctica que imposibilitan un buen funcionamiento de estos procesos. Así, un decreto de 24 de marzo de 2021 ordenaría la digitalización de un amplio número de procedimientos entre las personas extranjeras y la administración pública, lo que traería un amplio número de disfunciones que contravendrían los principios de adaptabilidad, continuidad e igualdad frente a los servicios públicos⁶⁵. Además, fruto de la digitalización, los plazos de espera para obtener una cita pueden se han alargado meses e incluso, en ocasiones, puede no llegarse del todo a obtener una cita⁶⁶.

Es por ello que el Consejo de Estado afirmará en una importante decisión⁶⁷ que la obligación de solicitar por medios electrónicos una autorización de residencia solo es posible si se garantiza un acceso normal y se asegura la efectividad de los derechos de las personas usuarias, acompañando a aquellas a las que afecte la brecha digital y ofreciendo medios alternativos para realizar la solicitud.

5. Bibliografía

Cournil, Christel (2008). La circulaire du 13 juin 2006, une régularisation sélective au service d'une politique. À propos de la régularisation des parents d'enfants scolarisés. *Revue de la Recherche Juridique - Droit prospectif*, 3(123), 1495-1516. <https://shs.hal.science/halshs-01094256v1>.

Edo, Anthony (2024). Régularisation exceptionnelle de 1981 : des retombées positives pour l'économie. La Lettre du CEPII. https://www.cepii.fr/PDF_PUB/lettre/2024/let446.pdf.

Lochak, Danièle (1985). Étrangers : de quel droit?, Presses Universitaires de France. https://www.gisti.org/IMG/pdf/hc_etranger-de-quel-droit.pdf

⁶⁵ Así lo señalaría el Defensor del Pueblo en la decisión 2020-142 de 10 de julio de 2020 relativa a las dificultades derivadas de los procedimientos digitalizados que enfrentan las personas extranjeras para presentar su solicitud de admisión para la residencia.

⁶⁶ Assemblée Nationale, Question écrite n° 1166 : Difficultés des prises de rdv en préfecture pour les titres de séjour, 17ème législature. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/questions/QANR5L17QE1166?utm_source=chatgpt.com

⁶⁷ Consejo de Estado, 3 de junio de 2022.

Morice, Alain (2004). «Le travail sans le travailleur», *Plein droit*, 61(2), 2-7.
<https://doi.org/10.3917/pld.061.0002>.

Spire, Alexis (2007). «Le Grand Bond En Arrière», *Plein droit*, 73(2), 3-6.
<https://doi.org/10.3917/pld.073.0003>.

IV. MECANISMOS DE REGULARIZACIÓN EN ITALIA

1. Introducción a la normativa italiana

La política migratoria europea de las últimas décadas se ha caracterizado por un giro restrictivo respecto al ingreso de personas procedentes de países no europeos del Sur global y en relación con las posibilidades de acceder a una residencia regular y estable. Italia, como Estado miembro de la Unión Europea, no ha sido una excepción a esta tendencia.

Durante mucho tiempo, la normativa italiana consideró los movimientos migratorios como fenómenos esencialmente temporales. Esto dio lugar a una legislación fragmentada, siempre rezagada respecto a la realidad social y marcada por el uso reiterado de la sanatoria⁶⁸: una medida extraordinaria destinada a regularizar a las personas extranjeras en situación irregular en el territorio nacional. Aunque en teoría complementaria a la normativa migratoria ordinaria, en la práctica la sanatoria se ha convertido en un instrumento estructural de gestión migratoria en Italia.

En 1998 se promulgó el Texto Único sobre Inmigración⁶⁹ (Decreto Legislativo n. 286/1998, TUI en adelante) que, aunque modificado en numerosas ocasiones, sigue siendo el marco normativo central en materia de entrada, estancia y expulsión de personas inmigrantes en Italia. Desde finales de los años noventa, la política migratoria italiana se ha caracterizado por el cierre progresivo de los canales de entrada regular, en particular los de carácter económico. Este aspecto es decisivo, dado que la búsqueda y desempeño de empleo han sido históricamente la principal causa de llegada y permanencia de personas extranjeras en el país. A este viraje restrictivo se añade un enfoque crecientemente securitario en las intervenciones legislativas, que entiende la inmigración como fenómeno amenazante o peligroso.

La presencia de personas inmigrantes en Italia es significativa, siendo la mayoría inmigrantes de orden económico en situación de irregularidad profunda o sobrevenida. Además, también es elevado el número de personas que solicitaron protección internacional y permanecen en una situación de espera o

⁶⁸ Podría traducirse al español como “amnistía” o “regularización extraordinaria”.

⁶⁹ De aquí en adelante TUI.

limbo jurídico que puede prolongarse durante años. Así, en caso de denegación, muchas de ellas pasan a engrosar el colectivo de personas en situación irregular. Este análisis se centrará particularmente en este último grupo, examinando los principales instrumentos previstos por la normativa italiana desde una perspectiva crítica.

Conviene, primeramente, enumerar de forma breve los motivos previstos por la normativa para el ingreso en Italia: a) trabajo asalariado o autónomo (TUI arts. 21-27); b) motivos familiares (reagrupación o convivencia familiar con personas ciudadanas extranjeras que residen legalmente en Italia) (TUI, arts. 28-33); c) solicitud de protección internacional (Convención de Ginebra de 1951 y art. 10.3 de la Constitución italiana, desarrollado en el D.Lgs. 251/2007 en aplicación de la Directiva 2004/83/CE⁷⁰); d) motivos de salud; e) motivos de estudio. En el presente estudio se pondrá el foco en dos de ellos, los cuales están intrínsecamente vinculados: las razones de orden laboral y las vinculadas a la protección internacional.

2. La «inmigración económica». El sistema del Decreto Flussi y el instrumento de la Sanatoria

El ingreso por motivos de trabajo está regulado en Italia por el Decreto Flussi, que establece el número máximo de entradas permitidas en función de una programación trienal. Así, desde 1990 se ha venido introduciendo el principio de contingente numérico de flujos, en virtud del cual el Gobierno decide, mediante un decreto propio –el Decreto Flussi –, la cuota máxima de autorizaciones de trabajo que pueden concederse durante los tres años siguientes. De esta forma, las personas trabajadoras de terceros países deben ser identificadas por las empresas italianas y entrar en Italia dentro de las cuotas de ingreso establecidas por el Decreto Flussi para poder trabajar legalmente.

Como se puede intuir, este sistema – nada coherente con la capacidad real de absorción de mano de obra extranjera – limita en gran medida la posibilidad de ingresar de forma regular por razones laborales, provocándose un cierre casi total de los canales regulares de entrada por trabajo⁷¹. Con el tiempo, el Decreto

⁷⁰ Decreto Legislativo 19 novembre 2007, n. 251, Attuazione della direttiva 2004/83/CE..., 19 gennaio 2008 (Italia). Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 3, 4 gennaio 2008.

⁷¹ Pueden observarse los datos en la investigación de *Ero straniero. Monitoraggio decreto flussi 2023-2024* (<https://erostraniero.it/decretoflussi-territori/>)

Flussi ha sido casi completamente desplazado de su función original de regular nuevos ingresos por trabajo, convirtiéndose en un mecanismo de regularización indirecto para personas que lleven residiendo durante un largo tiempo en Italia y que, de alguna forma, se hayan integrado en el tejido socioeconómico del país

En otras palabras, este instrumento permite una especie de regularización de facto destinada a vaciar periódicamente – aunque de manera discontinua, burocráticamente compleja y altamente discrecional en cuanto a los sectores involucrados – la ingente bolsa de inmigración irregular que caracteriza al mercado laboral italiano, siendo una parte importante pero invisibilizada de la economía productiva y reproductiva.

Este sistema ha acarreado dos consecuencias:

- El aumento de los ingresos de corte irregular y, en consecuencia, del empleo sumergido o no declarado, expuesto a mayores índices de explotación laboral y vulnerabilización;
- El desvío de flujos hacia la solicitud de protección internacional, que en muchos casos se utiliza como única vía disponible para permanecer en el país, incluso cuando no se cumplen los requisitos sustantivos para obtenerla (Charomonte, 2020).

Como se ha mencionado con anterioridad, el recurso sistemático a la sanatoria constituye una característica estructural en la gestión italiana de la inmigración. Técnicamente, se trata de un procedimiento que permite a las personas que se encuentran en Italia y cumplen ciertos criterios autodenunciar su situación irregular, solicitando el permiso de residencia por motivos laborales, el cual deberá ser fundamentado en la existencia de relaciones laborales, en la búsqueda activa de empleo o en una declaración de patrocinio por terceros⁷².

Se han promulgado medidas de sanatoria en 1986, 1990, 1995, 1998, 2002, 2009, 2012 y 2020, esta última solo para los sectores económicos y productivos de agricultura, pesca y acuicultura, así como trabajo doméstico. Es oportuno subrayar que estas medidas no permitieron la regularización de todas las personas inmigrantes en situación irregular; por el contrario, la limitación a

⁷² La declaración de patrocinio económico es la declaración mediante la cual un empleador italiano se compromete legalmente a asegurar los medios económicos necesarios para el sostenimiento del trabajador extranjero.

algunos sectores productivos, los complejos procedimientos de regularización, junto con la incansable burocracia, han dificultado de hecho la regularización de un número muy alto de migrantes. Así, basta pensar en que en 2024 aproximadamente una cuarta parte de las solicitudes presentadas con la sanatoria de 2020 aún no tenía un resultado definitivo.

3. La protección internacional y la previsión de otras tipologías de tutela

La solicitud de protección internacional se ha convertido prácticamente en la única forma de ingreso y estancia, ya que permite a la persona inmigrante, aunque en una situación de limbo y provisionalidad, permanecer en Italia hasta que las autoridades competentes den una respuesta a su solicitud. De esta forma, pierde cierto sentido la clásica distinción entre migraciones por motivos económicos y migraciones por motivos humanitarios, lo que lleva inevitablemente al uso de la solicitud de protección internacional incluso cuando no se dan las condiciones reales para presentarla.

En todo caso, la relevancia de la protección internacional no solo se debe a que representa un canal de ingreso cada vez más común ante el cierre de otras vías seguras, legales y ordenadas, sino que su importancia se debe también a la compleja situación de las personas solicitantes que han visto rechazada su petición de refugio, las cuales pueden acabar habitualmente en situación de irregularidad administrativa.

En el derecho de la Unión Europea, el derecho de asilo se garantiza mediante dos figuras:

- Estatus de refugiado, previsto por la Convención de Ginebra de 1951 y la Directiva 2011/95/UE, aplicable cuando el retorno al país de origen conlleva un riesgo de persecución personal y grave (por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas).
- Protección subsidiaria, que se reconoce cuando el regreso supondría un daño grave generalizado, aunque no específicamente dirigido contra la persona.

En ambos casos se concede un permiso de residencia de cinco años, renovable, que puede llevar al acceso a la ciudadanía italiana o a un permiso de residencia de larga duración en la UE en el caso de la protección subsidiaria.

Asimismo, la legislación europea prevé la posibilidad de que los Estados miembros introduzcan formas adicionales de protección (art. 6 párr. 4 de la directiva 2008/115/CE) para proporcionar tutela a aquellos sujetos que no tienen posibilidad de regresar a su propio país, pero cuyas condiciones no son exactamente reconducibles a los supuestos de PI. Así, tal directiva establece que: “en cualquier momento, los Estados miembros pueden decidir expedir por motivos caritativos, humanitarios o de otra naturaleza un permiso de residencia autónomo (...) que confiera el derecho de residir a un ciudadano de un país tercero cuya residencia en el territorio es irregular”. Asimismo, la directiva 2011/95/UE, en el art. 3, indica que “Los Estados miembros tienen la facultad de introducir o mantener en vigor disposiciones más favorables en orden a la determinación de los sujetos que pueden ser considerados refugiados o personas con derecho a beneficiarse de la protección subsidiaria, así como en orden a la definición de los elementos sustanciales de la protección internacional, siempre que sean compatibles con las disposiciones de la presente directiva”.

Así, tal y como está establecido por el derecho de la Unión, algunos Estados europeos – entre los cuales Italia – han introducido formas de protección complementarias, autónomas y de origen nacional, cuyos requisitos giran en torno a la condición de vulnerabilidad de la persona solicitante (Masetti, 2023). Regulada por normas internas, como se verá cada vez más restrictivas, esta modalidad representa actualmente un instrumento fundamental⁷³ en Italia para permitir a personas inmigrantes en situación de irregularidad – y a menudo en Italia desde hace años – regularizar su situación en caso de que no haber logrado un estatus regular mediante las otras vías previstas por el derecho italiano.

Se trata de una institución que – sobre el papel – se establece como derecho autónomo verificable en todas las situaciones en las cuales el permiso de residencia no responda a los requisitos ordinarios previstos por el TUI, pero debiendo subyacer serios motivos de carácter humanitario, o derivados de

⁷³ Como se verá, la protección complementaria tomará diferentes nombres en la normativa italiana.

obligaciones constitucionales o internacionales. El art. 5, párr. 6 TUI prevé, de manera general, que, en el caso de que no existan los presupuestos para la expedición o renovación del título de residencia según las reglas ordinarias, el comisario de policía deberá igualmente expedirlo en presencia de "serios motivos, en particular de carácter humanitario o resultantes de obligaciones constitucionales o internacionales del Estado italiano".

Se establece en 1998 como un derecho que puede ser solicitado directamente a la Jefatura Superior de Policía⁷⁴, la cual está obligada a verificar si tal solicitud se encuentra fundamentada, siendo recurrible en caso de denegación ante la autoridad judicial ordinaria. En definitiva, tal institución se entrecruza con la de protección internacional, representando, de hecho, una de las formas de protección estadísticamente más reconocida por las Comisiones territoriales⁷⁵.

A continuación, resulta necesario profundizar en la evolución de la protección complementaria en Italia, examinando brevemente su desarrollo histórico y las sucesivas reformas que han marcado su configuración normativa.

4. La protección complementaria en una perspectiva diacrónica

Como se ha apuntado, la protección complementaria, con el nombre de Protección humanitaria, se introduce en el ordenamiento italiano con el art. 5, párrafo 6, del TUI. De manera general, en el caso de que no existan los presupuestos para la expedición o renovación del título de residencia según las reglas ordinarias, el Jefe Superior de Policía debe de todas formas expedirlo en presencia de "serios motivos, en particular de carácter humanitario o resultantes de obligaciones constitucionales o internacionales del Estado italiano"⁷⁶.

⁷⁴ En Italia la *Questura*, autoridad policial con competencia en la provincia.

⁷⁵ La Comisión territorial es el órgano previsto para la evaluación de las solicitudes de protección internacional. Es un organismo administrativo descentralizado del ministro del Interior. Está compuesta por 4 miembros de diferentes administraciones y organismos con vistas a ser más garantista (Ministerio del Interior, Policía del Estado, ACNUR y expertos de ONGS), pero progresivamente se ve cada vez más reducida a un organismo unipersonal. La Comisión puede acoger la demanda de protección, reconociendo el estatus de refugiado (protección según la Convención de Ginebra), la protección subsidiaria o en algunos casos, la protección especial (por motivos humanitarios o ligados a la vida privada). En caso de rechazo, la persona puede presentar recurso al Tribunal (Sección especializada en materia de inmigración, protección internacional y libre circulación de los ciudadanos de la UE).

⁷⁶ La evaluación acerca de la subsistencia de los presupuestos necesarios para la expedición del permiso de residencia por protección especial puede ser efectuada tanto por la Comisión Territorial desde la que se ha rechazado la solicitud de protección internacional, así como por el Jefe de Policía, en caso de que la instancia fuese presentada directamente a este y, por tanto, al margen del sistema de protección internacional.

A través de la protección humanitaria, las normas en materia de ingreso, residencia y expulsión del extranjero se desvinculan de cualquier automatismo procedimental que, según lo afirmado por la misma Corte Constitucional sería ilegítimo donde “la discrecionalidad legislativa en orden a las condiciones de ingreso y de residencia no es absoluta, sino que debe reflejar un razonable y “proporcionado” equilibrio de todos los derechos e intereses involucrados, sobre todo cuando la disciplina de la inmigración es susceptible de incidir sobre derechos fundamentales, que la Constitución protege igualmente respecto al ciudadano y al no ciudadano” (C. Const., sent. 202/2013).

Tal permiso de protección humanitaria, expedido sobre la base de una evaluación discrecional por parte de la autoridad competente – inicialmente la comisaría de policía, luego a menudo por el tribunal competente del recurso –, se concretaba en un permiso de residencia de 2 años, renovable y convertible en permiso por motivos de trabajo. Esta ha encontrado aplicación tanto en los casos de situación de vulnerabilidad, como en caso de integración en el territorio italiano.

Como establecido por la Corte di Cassazione tal protección cubre toda una serie de situaciones, a individualizar caso por caso, en las que, aun no subsistiendo los presupuestos para el reconocimiento de la tutela típica (estatus de refugiado o protección subsidiaria), no pueda disponerse la expulsión y deba por ello proveerse a la acogida del solicitante que se encuentre en una condición de vulnerabilidad (Cassazione n. 15466/2014, n. 26566/2013, n.23604/2017, n.14005/2018).

Los supuestos para el reconocimiento de la protección humanitaria serían tres, considerados de manera alternativa (Cecchini, Leo y Gennari, 2018) y en comparación con el país de origen del interesado:

- a) Obligaciones previstas por las Convenciones internacionales que imponen al Estado italiano adoptar medidas de protección a garantía de derechos humanos fundamentales;
- b) Obligaciones de protección impuestas al Estado italiano por normas constitucionales;

- c) Exigencias de carácter humanitario incluso no ligadas a precisas obligaciones constitucionales e internacionales.

El art. 19 del TUI añadía que no puede expulsarse a una persona cuando exista riesgo de violación del derecho a la vida privada y familiar, considerando su integración social, vínculos familiares y culturales, así como la duración de su residencia en Italia. La Cassazione, en la sentencia 4455/2018, reforzó este principio mediante la exigencia de una evaluación comparativa entre la situación objetiva y subjetiva en Italia y la que afrontaría la persona en su país de origen. Así, la integración social poseerá una importancia central en las posibilidades de regularizar la situación administrativa, al amparo del art. 8 CEDH, del art. 7 de la Carta de Niza, y de los arts. 29, 30 y 31 de la Constitución italiana que reconocen el derecho fundamental a la vida privada y familiar (Colamartino, 2023).

Este marco se mantuvo hasta la aprobación del Decreto Seguridad (D.L. 113/2018, convertido en Ley 132/2018), que abolió la protección humanitaria y la sustituyó por la protección especial, más restrictiva y residual, limitada a una serie de supuestos circunscritos. Así, se ha excluido la posibilidad de solicitar esta forma de protección directamente a la Jefatura de Policía, aunque se den los requisitos previstos, situándose la protección especial exclusivamente como una forma de tutela dentro del sistema de la protección internacional.

Dos años más tarde, el Decreto 130/2020 revirtió parcialmente esa tendencia, reintroduciendo la protección especial con mayor relevancia para la vida privada y familiar y para la integración social (estudios, trabajo, vínculos afectivos, conocimiento del idioma, voluntariado, etc.). Por primera vez, se abrió la posibilidad de una regularización individualizada fuera de los mecanismos extraordinarios de sanatoria, configurándose como un instrumento de regularización de facto (ad personam).

Se introducía una brecha en el marco tradicional del ordenamiento italiano, en el que la regularización de la posición de la persona que trabaja en Italia siempre ha sido confiada a mecanismos de sanción excepcionales y de emergencia, al contrario de otras experiencias europeas, siempre planteadas en los términos de una facultad de la persona empleadora más que de un derecho de la persona inmigrante. Para valorar su expedición, se tendrían en cuenta los recorridos escolares y laborales, la vida familiar y afectiva, el conocimiento de la lengua

italiana, los años transcurridos en el territorio, las actividades de voluntariado desarrolladas – también en el sistema de acogida –, etc., permitiendo acceder a la regularidad administrativa a personas que llevaban residiendo en Italia durante numerosos años.

La subida al poder de la derecha, con el gobierno dirigido por Giorgia Meloni, ha impactado enormemente en la política migratoria italiana. En particular, en 2023 el Decreto legislativo “Cutro” (convertido en Ley n. 50/2023) introdujo modificaciones significativas a la materia de la protección especial, restringiendo nuevamente su ámbito de aplicación, en un intento de restringir las vías de acceso al territorio nacional, a pesar de la innegable y creciente necesidad de refugio de personas que huyen de contextos bélicos en territorios cercanos a Europa.

Así, se ha eliminado la referencia expresa al derecho a la vida privada y familiar (aunque sigue protegido indirectamente por el art. 8 CEDH y el art. 5.6 TUI, que referencia a las obligaciones internacionales y constitucionales). Además, hasta 2023, las personas titulares de protección especial podían transformar su permiso en un permiso de residencia por motivos laborales, lo que facilitaba la integración y reducía la precariedad. No obstante, con el Decreto Cutro se elimina esta posibilidad, limitando el permiso a una función meramente defensiva (impedir la expulsión) y debilitando su potencial como instrumento de inserción social.

Finalmente, conviene remarcar que con anterioridad la protección especial podía pedirse también fuera del procedimiento de asilo, directamente en la Jefatura de Policía. No obstante, tras la reforma de 2023, ello ya no será posible, pudiéndose solo plantear la solicitud en el marco del procedimiento de asilo, lo cual prolongará los tiempos, recargando a las Comisiones Territoriales y aumentando el riesgo de que las solicitudes sean rechazadas en bloque.

5. Breves reflexiones finales

El recorrido histórico y normativo sobre los mecanismos de regularización en Italia evidencia una característica constante: la gestión migratoria se ha construido más sobre la excepcionalidad y la contingencia que sobre una planificación estructural y estable. Tanto el recurso recurrente a las sanatorie

como la evolución de la protección humanitaria y especial reflejan una política marcada por la contradicción: por un lado, la necesidad objetiva de mano de obra extranjera y de protección para personas en situación de vulnerabilidad; por otro, una tendencia legislativa restrictiva que dificulta la integración y reproduce un marco de precariedad.

Las repentinas y frecuentes intervenciones por parte de los gobiernos italianos en materia de inmigración, entre las tantas consecuencias que producen, determinan una situación confusa, fragmentada, que pone a las personas inmigrantes en una situación de limbo, de incertidumbre y de espera (Mancini, 2018: 29-50). A esto se añade la proliferación de intervenciones administrativas – las circulares en particular – que constituye una suerte de infra-derecho de los extranjeros producido por fuentes internas a la administración pública y en continua expansión. Un laberinto de difícil lectura también para los especialistas que muta constantemente en una forma de sadismo burocrático (Ferrajoli, 2017).

La aprobación del Decreto Cutro en 2023 supone un ejemplo paradigmático del rumbo que ha tomado la política migratoria, el cual ha tenido repercusiones inmediatas y de gran calado en el acceso y ejercicio de la protección especial en Italia. En primer lugar, la eliminación de la referencia a la vida privada y familiar, junto con la supresión de la convertibilidad del permiso en autorización de trabajo, ha reducido drásticamente las posibilidades de acceder a una residencia estable, provocando un previsible aumento de la población en situación irregular. Al mismo tiempo, la desaparición de la posibilidad de solicitar la protección directamente en la Jefatura de Policía obliga a canalizar todas las demandas a través del procedimiento de asilo, lo que sobrecarga a las Comisiones Territoriales y desplaza buena parte de las decisiones a los tribunales ordinarios, generando procesos largos, costosos y de desenlace incierto.

A ello se añade la pérdida del carácter integrador del permiso, que deja de ser una vía de inclusión laboral y social para convertirse en un simple mecanismo defensivo contra la expulsión, empujando a muchas personas hacia la economía sumergida y reforzando dinámicas de marginalidad. Finalmente, conviene apuntar que la reforma ha generado un desajuste con las obligaciones internacionales de derechos humanos, pues aunque Italia sigue vinculada por tratados como el CEDH o la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, la

desaparición de garantías explícitas en la legislación interna desplaza la tutela al ámbito judicial, fragmentando la protección y comprometiendo la coherencia del sistema.

En conjunto, estas consecuencias configuran un escenario en el que la protección especial pierde su función estabilizadora y se convierte en un instrumento residual, mientras un número creciente de personas extranjeras permanece atrapado en la irregularidad, con derechos limitados y en una situación de constante inseguridad jurídica. En definitiva, la experiencia italiana pone de relieve la urgencia de repensar los mecanismos de regularización en clave estructural, estable y garantista, superando la lógica de la emergencia y la excepcionalidad. La integración social, laboral y familiar de las personas migrantes no puede seguir tratándose como una concesión discrecional ni como un instrumento coyuntural, sino como una dimensión necesaria para el respeto de los derechos fundamentales y para el fortalecimiento del tejido democrático. Solo un cambio en esta dirección permitirá a Italia responder de manera eficaz, justa y sostenible a los desafíos migratorios contemporáneos.

6. Bibliografía

Cecchini, Cristina Laura; Leo, Loredana y Gennari, Lucia (2018). Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5 comma 6, D.Lgs. N. 286/1998. Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI). https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/07/2018_6_permesso_soggiorno_motivi_umanitari.pdf.

Chiaromonte, William (2020). L'ingresso per lavoro: l'irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista. En M. Giovannetti & N. Zorzella (Eds.), *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*. Milano: Franco Angeli.

Colamartino, Ottavio (2023). «“Non ho paura. Ma ormai vivo qui”. La protezione speciale e il diritto alla vita privata e familiare nell'applicazione della giurisprudenza (con qualche spunto di riflessione sul dl. N. 20/2023)», *Questione giustizia*, 3, pp. 1-25. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/non-ho-paura-ma-ormai-vivo-qui>.

Ferrajoli, Luigi (2017). Democrazia e diritti nella crisi dell'Unione Europea. Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional, 9, pp. 17-37,

https://www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/noveno/pdfs/02_ferrajoli.pdf.

Mancini, Letizia (2018). La diversità culturale tra diritto e società. Milano: Franco Angeli.

Masetti Zannini, Elena (2023). «Le vulnerabilità tutelabili: la comparazione con il paese d'origine», Questione giustizia, 3, pp. 1-18. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-vulnerabilita-tutelabili-la-comparazione-con-il-paese-d-origine>.

V. CONCLUSIONES

La integración no podrá ser plena si no existe una igualdad en el acceso y en el ejercicio de los derechos de las personas, con independencia de su nacionalidad, que se hallan en un determinado territorio. Partiendo de esta base, es importante destacar que las críticas propositivas que se presentan a continuación como cierre de este trabajo se enmarcan dentro del derecho internacional de los derechos humanos, el cual permite, al amparo del artículo 1.2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, establecer «distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias» por parte de los Estados entre «ciudadanos y no ciudadanos». Es decir, este precepto habilita a los Estados a implementar un régimen jurídico diferenciado en el acceso y disfrute de derechos para las personas no nacionales, quienes pueden verse perjudicadas respecto de las nacionales en dicho contexto. La extranjería y, dentro de ella, la irregularidad administrativa, son en consecuencia categorías jurídicas artificiales construidas por el Estado en ejercicio de su soberanía, configurando un espacio de exclusión permitido y jurídicamente justificado.

Nuestro análisis propositivo se ve, por tanto, condicionado por este entramado jurídico internacional y nacional, que limita las posibilidades de transformación estructural. Desde esta perspectiva, las propuestas formuladas en este apartado conclusivo no pretenden superar el sistema vigente, sino contribuir a su mejora, buscando fortalecer las condiciones de integración de las personas migrantes dentro del marco legal actual.

En este marco, el estudio comparado de los mecanismos de regularización en España, Francia e Italia revela una complejidad y heterogeneidad significativas en sus enfoques, pero también tendencias comunes y desafíos persistentes en la gestión de la irregularidad administrativa de las personas migrantes.

En los tres países, la irregularidad administrativa está directamente vinculada a la exclusión social, lo que dificulta el pleno desarrollo humano y expone a los migrantes a la precariedad y la explotación. En este sentido, se observa una clara evolución desde grandes procesos de regularización extraordinarios hacia mecanismos más individualizados y permanentes, si bien estos últimos

presentan barreras y una aplicación discrecional por parte de las administraciones.

España ha dependido históricamente de procesos de regularización extraordinarios con altas tasas de éxito, especialmente el de 2005, el de mayor envergadura. Sin embargo, la figura del “arraigo” se ha consolidado como el principal mecanismo estable de regularización, pasando de tres a cinco modalidades. A pesar del crecimiento significativo en el número de autorizaciones por arraigo en los últimos años, especialmente tras la reforma de 2022, persisten críticas importantes, destacando:

- (i) El requisito de permanencia irregular en el territorio fomenta la clandestinidad y la economía sumergida, exponiendo a las personas migrantes a la explotación y a la indefensión. Esta exigencia podría obedecer a una errónea comprensión de la integración que asocia un mayor tiempo en el territorio con una mayor inclusión en él. En efecto, yerra quien entienda que una situación de exclusión social como la irregularidad administrativa derive en una integración real cuando esta solo puede darse en igualdad de unos derechos a los que las personas en esta situación no pueden acceder. El tiempo, a diferencia de lo que puede concebirse, no integra, sino que sirve para potenciar la exclusión en este contexto.
- (ii) La exclusión de solicitantes de protección internacional del cómputo del tiempo de permanencia para el arraigo, introducida o mantenida en las reformas de 2022 y 2024, representa una barrera significativa, a pesar de la previsión de un mecanismo temporal en la disposición transitoria quinta del último Reglamento. El tiempo de espera para su resolución es real y como tal debe ser reconocido jurídicamente. No considerar este lapso supone devolver a una posición de inicio a personas que, en este caso, sí han podido integrarse gracias a los programas del sistema de acogida o al haberse introducido ya en el mercado laboral.
- (iii) La eliminación del arraigo laboral en su forma anterior, que permitía regularizar a quienes habían trabajado en la clandestinidad, deja a muchas personas sin una vía de regularización.

- (iv) Las estadísticas de inserción laboral para quienes obtienen el arraigo muestran que, a 31 de diciembre de 2024, el 50% de las personas en edad laboral no estaban afiliadas a la Seguridad Social, siendo el porcentaje más bajo de la serie histórica, lo que plantea dudas sobre la efectividad inmediata de estos mecanismos para la integración laboral formal, especialmente en el arraigo familiar y formativo.

En Francia, la regularización se articula a través de la “admisión excepcional a la residencia” (AES), un permiso sujeto al amplio poder de apreciación de la administración (prefectura). Históricamente, las regularizaciones masivas han estado ligadas a los ciclos políticos y los movimientos sociales. No obstante, la tendencia actual es hacia una visión más utilitarista y restrictiva, centrada en empleos tensionados (con dificultades para la contratación). Aunque la última reforma permite a la persona trabajadora solicitar directamente la autorización, la dependencia del empleador para la documentación y la prueba de empleo regular sigue siendo un obstáculo, limitando el acceso a quienes ya trabajan de forma declarada o estaban en situación de irregularidad sobrevenida. La proliferación de circulares para concretar la normativa de rango inferior a la ley genera una “infra-Derecho” que agrava la precariedad e inseguridad jurídica.

Italia se caracteriza por un uso sistemático de la sanatoria (regularización extraordinaria) para gestionar la irregularidad, dado que el Decreto Flussi (que establece cuotas de entrada laboral) es altamente restrictivo e ineficaz para los nuevos ingresos, convirtiéndose de facto en un mecanismo de regularización para quienes ya están en el territorio. Esta limitación ha desviado los flujos migratorios hacia la solicitud de protección internacional, que a menudo se convierte en la única vía transitable para permanecer en el país, incluso para migrantes económicos. La “protección especial” (anteriormente “humanitaria”) ha sido y sigue siendo un instrumento fundamental, si bien su ámbito de aplicación ha sido objeto de sucesivas reformas restrictivas, como el Decreto Cutro de 2023. Estas reformas han limitado la posibilidad de solicitarla directamente al Jefe de Policía y han eliminado la referencia formal a la tutela del derecho a la vida privada y familiar, lo que se traduce en un aumento de la irregularidad y de los procesos judiciales largos e inciertos. La inestabilidad normativa y la excesiva burocracia generan una situación de “limbo” e incertidumbre para los migrantes.

En síntesis, a pesar de los esfuerzos por establecer vías de regularización, los sistemas examinados adolecen de falta de coherencia, predictibilidad y accesibilidad. Las crecientes barreras, el énfasis en criterios utilitaristas y la discrecionalidad administrativa comprometen la capacidad de estos mecanismos para promover una integración social y laboral efectiva de las personas migrantes. Para una verdadera integración social y familiar, es crucial abandonar una perspectiva de migración temporal, ofrecer opciones para la residencia permanente y la ciudadanía, y garantizar el acceso a servicios y al mercado laboral durante la tramitación de las solicitudes. Asimismo, las recomendaciones del Relator Especial y de organizaciones de la sociedad civil, como involucrar a las organizaciones de migrantes en el diseño de las políticas, son fundamentales para desarrollar mecanismos de regularización más justos, eficaces y respetuosos con los derechos humanos.

