



## ARTÍCULO DE OPINIÓN - AMALGAMA - JUNIO 2025

### **La letra pequeña del nuevo reglamento de extranjería.**

**Mikel Mazkieran. SOS RACISMO GIPUZKOA.**

#### **EL CONTEXTO**

El 20 de mayo entraba en vigor el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprobaba 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. Con apenas un mes de diferencia el próximo 3 de julio se cumplirán cuarenta años de la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la primera ley de extranjería, la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Durante este tiempo se han promulgado seis reglamentos y dos leyes, la ya citada del año 1985 y la del año 2000 con sucesivas modificaciones.

Aunque resulte muy obvio, lo primero que cabe reseñar de este nuevo reglamento es precisamente eso, que se trata de un reglamento que no puede modificar la Ley Orgánica que desarrolla. Sirva esta primera observación para rebajar algunas afirmaciones que dibujaban un escenario que no se corresponde con la literalidad de la norma. Por otro lado, estos foros que adjudican unas expectativas que sobrepasan los límites en los que se mueve un reglamento han incidido sobre todo en los diferentes tipos de autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales que regula el R D 1155. El reglamento del año 2001 introduce por primera vez unos mecanismos de regularización que hasta ese momento se habían establecido de manera puntual coincidiendo por lo general con la promulgación o modificación de la normativa de extranjería. Estas autorizaciones, conocidas como “arraigos”, que se contemplaban en la Ley de Extranjería se han ido ampliando con diversas modificaciones hasta llegar al actual reglamento.

## **LOS ARRAIGOS**

Sin contar la vía extraordinaria de la Disposición Adicional 2ª, las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales rehiladas en el actual reglamento de extranjería son once: arraigos, autorización por razones humanitarias, por ser víctima de trata, violencia de género, colaboración con autoridades, etc. Por razones obvias de espacio no vamos a desarrollar cada una de estas autorizaciones excepcionales, nos centraremos en las que son más demandas. A la hora de redactar estas líneas el reglamento apenas lleva un par de semanas de andadura y tiene dos instrucciones. De la interpretación compartida de entidades y las propias Oficinas de Extranjería podemos ir extrayendo algunos criterios interpretativos a la hora de explicar estas autorizaciones.

El R D 1155/2024 establece en su artículo 125 cinco tipos de autorización por arraigo, uno más que en el anterior reglamento aunque con diferencias de contenido y denominación. El artículo 126 establece una serie de requisitos comunes a todos los arraigos que se resumen en permanencia continuada en el país de dos años, (excepto el arraigo familiar que no requiere tiempo de permanencia) y carecer de antecedentes penales aquí y en el país de origen. Establecer requisitos comunes a todos los arraigos podría interpretarse como un loable intento de sistematización que tanto se precisa en una norma compuesta de 265 artículos si no fuera porque a los dos ya indicados añade otro que afecta a más de 7.000 solicitantes de asilo en Euskadi. Nos referimos a la imposibilidad de ser solicitante de protección internacional (asilo) para pedir alguno de estos permisos por arraigo; y lo que es peor, que el tiempo que haya transcurrido como solicitantes de asilo no se tendrá en cuenta para computar los dos años que se precisan para solicitar el arraigo.

Antes de que alguna instancia judicial dictamine que no puede aplicarse retroactivamente una norma que resulte más desfavorable el gobierno parece que quiere arreglar este desaguisado resucitando la Incoativa Legislativa Popular ILP para una regularización extraordinaria de personas extranjeras.

Aprobada en el Congreso el 9 de abril de 2024 por amplia mayoría, se cuestionaba su necesidad alegando que el nuevo reglamento ya establecía cauces de regularización. Y sin embargo, aun siendo cierto esto último no deja de ser una demostración del fracaso de una política migratoria que necesita improvisar mecanismo de regularización ante las enormes dificultades que existen para venir a este país de manera regular y conseguir una cierta estabilidad de regularidad administrativa.

## **UNA POLÍTICA CONTRADICTORIA**

Pues bien, vistos los cambios introducidos en el nuevo reglamento se observa una política de palo y zanahoria que se corresponde con la política migratoria de la Unión Europea y su complejo de Jano: les necesitamos pero no les queremos. Algunos ejemplos. Según datos publicados por el Ministerio de Inclusión, a 31 de diciembre de 2024, el número de personas extranjeras con una autorización de residencia por motivo de arraigo en vigor era de 313.075, lo cual supone un aumento respecto a los últimos cuatro años de nada menos que un 628% representando actualmente el 10% del total de personas con autorización de residencia en vigor en régimen de extranjería. El arraigo familiar es el predominante, supone el 61% del total de personas con autorización por arraigo. En un pretendido ajuste de la normativa de extranjería al régimen comunitario se crea una autorización de residencia para quienes tengan un familiar de nacionalidad española e introduce en su diseño para determinados beneficiarios de este permiso el requisito de encontrarse en el país de origen junto a criterios muy rígidos respecto a qué se entiende por “vivir a cargo” Aunque las instrucciones posteriores han suavizado esta exigencia su inclusión muestra que lo que se pretende no es ampliar las personas beneficiarias de esta autorización sino más bien limitarla.

Otro ejemplo de este trastorno bipolar que padece el nuevo reglamento se apuntaba al hablar de las personas solicitantes de protección internacional. La Disposición Transitoria Quinta y su interpretación a través de unas notas aclaratorias han provocado que miles de personas renuncien a su solicitud de asilo y con ello a sus trabajos. Una norma que en palabras de la ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migración iba a facilitar la inclusión laboral de las personas extranjeras obliga a que un solicitante de asilo deba renunciar voluntariamente a su trabajo, lo nunca visto en los cuarenta años de regulación de la extranjería en este país. A los solicitantes de asilo parece que se les castiga por “utilizar” la normativa de extranjería para buscar estabilidad. Pues bien, no está de más recordar que el gobierno fue el primero en mezclar la extranjería y el asilo. Las solicitudes por razones humanitarias que se concede a personas procedentes de Venezuela o las autorizaciones de protección temporal para ciudadanas y ciudadanos que huyen de la guerra de Ucrania son dos ejemplos de solapamiento de la protección internacional con la extranjería.

Tal vez el ejemplo más claro de las contradicciones que caracterizan la política migratoria lo tenemos en el arraigo socioformativo, que en el anterior reglamento se denominó arraigo para la formación. En la Exposición de Motivos del Real Decreto 629/2022 que creó la figura del arraigo para la formación, se explicaba que esta autorización seguía el modelo alemán de “estancia tolerada” para que personas que se encuentren en situación irregular y cumplan un compromiso efectivo de formación puedan obtener una autorización de residencia. Esto iba a permitir por un lado, obtener personal con la formación necesaria para cubrir los puestos de trabajo que ofertan las empresas. Por otro lado, esa reforma pretendía corregir los desajustes del mercado de trabajo con el Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura y la contratación en origen a través de la migración circular. Tres años después el resultado es que el arraigo socioformativo autoriza a trabajar en empleos no vinculados a la formación. En resumen, todo parece indicar que en su aplicación en la práctica la formación no será el motivo sino la excusa para incorporar al mercado laboral a personas que se encuentran trabajando de manera irregular.

Pero este desajuste puede ser visto también como un ejercicio de realidad. Aunque los datos varían, en 2023 se estimaba que había en torno a 700.000 personas extranjeras en situación irregular y apenas un 5% terminarán expulsadas. Todo el mundo sabe que permanecerán aquí trabajando de forma precaria y sin contrato. Por eso, que el nuevo reglamento rebaje de tres a dos años el tiempo de estancia para acceder a los diferentes arraigos supone también una mejora respecto a la norma anterior.

El nuevo reglamento de extranjería apenas ha comenzado a aplicarse. Las primeras dificultades van a venir con los problemas de encaje de autorizaciones que procede del anterior reglamento, sobre todo las referidas al arraigo para formación. Se establece un régimen transitorio cuya aplicación práctica ya está generando problemas en las Oficinas de Extranjería, incluso en la expedición de tarjetas. Las dos instrucciones publicadas hasta el momento contienen criterios interpretativos que exceden a la literalidad del reglamento que deja muchos cabos sueltos. Dicen que el diablo está en los detalles. Creer en el diablo es un acto de fe. Así que mejor creer en los tribunales que van a tener que interpretar y corregir importantes cuestiones para la estabilidad administrativa de muchas personas extranjeras. Y todo ello en un contexto de colapsos de las Oficinas de Extranjería. El Ministerio de Política Territorial ha anunciado un plan de refuerzo de las oficinas con la contratación temporal de 750 efectivos que algunos sindicatos consideran claramente insuficientes