

La regularización de las personas solicitantes de protección internacional: alternativas ante un horizonte sombrío

Regularization of International Protection Applicants: Alternatives in the Face of a Bleak Horizon

Ángeles Solanes Corella,¹ Ignacio Hernández Moreno² y Aitana Torró Calabuig³

RESUMEN

Este artículo analiza el impacto del nuevo reglamento de extranjería español (RD 1155/2024) sobre las personas solicitantes de protección internacional (PI). Aunque introducirá una vía provisional de regularización mediante la Disposición Transitoria Quinta, consolida realmente una jurisprudencia restrictiva que limita de las posibilidades de acceder a un estatus legal tras la denegación de la solicitud de PI. A través de una comparación con el sistema alemán, que ha desarrollado mecanismos flexibles como el *Spurwechsel* (cambio de vía) para facilitar la transición de solicitantes rechazados hacia la residencia legal, se evidenciará la necesidad de plantear alternativas estables y coherentes adaptadas a las dinámicas de movilidad actual. El análisis revela una tensión constante entre integración y control, mostrando cómo la política española, alineada con tendencias europeas restrictivas, coloca a las personas solicitantes de PI en un limbo jurídico que compromete sus derechos y procesos de inclusión.

Palabras clave: 1. derecho de asilo, 2. reglamento de extranjería, 3. regularización administrativa, 4. España, 5. Alemania.

ABSTRACT

This article examines the impact of the new Spanish immigration regulation (RD 1155/2024) on applicants for international protection (IP). Although it introduces a provisional pathway to regularization through the Fifth Transitional Provision, it actually consolidates a restrictive jurisprudence that limits the possibilities of accessing a legal status after the denial of an IP application. Through a comparison with the German system, which has developed flexible mechanisms such as the *Spurwechsel* (track-change) to facilitate the transition of rejected applicants towards legal residence, the need to consider stable and coherent alternatives adapted to current mobility dynamics becomes evident. The analysis reveals the prevailing tension between integration and control, showing how Spanish policy, aligned with restrictive European trends, places IP applicants in a legal limbo that compromises their rights and inclusion processes.

Keywords: 1. right of asylum, 2. immigration regulation, 3. regularization process, 4. Spain, 5. Germany.

Fecha de recepción: 08 de febrero, 2025

Fecha de aceptación: 28 de abril, 2025

Fecha de publicación web: 15 de septiembre, 2025

¹ Universitat de València, España, angeles.solanes@uv.es, <https://orcid.org/0000-0002-4207-6113>

² Universitat de València, España, nacho.hernandez@uv.es, <https://orcid.org/0000-0002-6686-662X>

³ Universitat de València, España, aitana.torro@uv.es, <https://orcid.org/0009-0002-0401-068X>



INTRODUCCIÓN⁴

La movilidad humana es, en todas sus modalidades, un factor estructural de la sociedad contemporánea. Sin embargo, los poderes públicos se muestran reacios a adaptar la normativa a esta realidad inaplazable. Encapsulado en las férreas categorías de extranjero-nacional o migrante económico-refugiado, el legislador español no ha aprovechado todas las posibilidades de las que disponía para gestionar este fenómeno en el último reglamento de la que se conoce como ley de extranjería –la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante LOEx)–, aprobado mediante el Real Decreto 1155/2024, del 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante Reglamento de extranjería o RLOEx). A pesar de que este nuevo instrumento incorpora ciertas mejoras en el régimen de extranjería, especialmente en lo relativo a las autorizaciones de arraigo y la integración laboral y formativa, para las personas solicitantes de PI ha supuesto la consolidación normativa de una jurisprudencia que, efectivamente, ya apuntaba hacia el cierre de las vías de acceso a la regularidad administrativa tras la denegación de la solicitud.

En el presente artículo se analizará la Disposición Transitoria Quinta (DT 5ª) del nuevo reglamento, cuya finalidad es ofrecer un cauce provisional de regularización a las personas solicitantes de PI rechazadas. Su vigencia, exclusivamente provisoria, combinada con las restricciones que instituye hacia estas personas el RD 1155/2024, hará de este mecanismo una suerte de último recurso antes del cierre definitivo de la figura del arraigo para solicitantes de PI, lo que puede no resultar adecuado para los retos futuros que, con toda probabilidad, presentará la movilidad humana.

Para enriquecer este análisis, se desplazará la mirada al Estado alemán, que en la última década ha edificado una compleja estructura normativa para responder al gran número de personas que viven en su territorio de manera provisional hasta que pueda tramitarse su expulsión, con mecanismos como el *Spurwechsel*, que ofrece una alternativa para reorientar la trayectoria migratoria tras el rechazo de la solicitud de PI. La integración de este enfoque comparado, centrado en las potencialidades que la reglamentación alemana puede aportar al cuadro normativo español, permitirá cuestionar la viabilidad de la reciente reforma reglamentaria española, y proporcionar algunas pistas sobre las posibles alternativas para las personas solicitantes de PI rechazadas. Así, lejos de exponer, desde una óptica estructuralista (Somma, 2015, pp. 153-156), un simple elenco descriptivo de diferencias y similitudes entre ambos ordenamientos, tratará de realizarse una aproximación en clave valorativa que permita adoptar una aproximación crítica hacia el objeto del presente estudio.

⁴ Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto I+D+i PID2023-147896OB-I00 «Derechos humanos e inmigración: repensar la integración en tiempos oscuros», financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

Finalmente, se pondrá de manifiesto cómo la paradigmática tensión entre integración y control se plasma en el nuevo reglamento de extranjería de forma ambivalente: si bien se fomentan las vías de integración jurídica a través de la formación o el trabajo, la postura adoptada del legislador frente a las personas que optan por la PI se inclina claramente por el control, con la excepción de la mencionada DT 5ª.

Los elementos que se analizarán en las siguientes líneas permitirán augurar un oscuro futuro del régimen de asilo, extendiendo las políticas restrictivas propias de las migraciones económicas al ámbito humanitario. Si en el prólogo a la obra de Seiler (1961) Frisch sostuvo –en una ya célebre afirmación– “pedimos mano de obra y llegaron personas” (p.7) para referirse a la política migratoria del siglo pasado, hoy se debe añadir un tinte aún más amargo a dicha aseveración, pues ahora llegan seres humanos tratando de huir de la miseria a los que Europa coloca otras cadenas: las de la liminalidad legal (Menjívar, 2006).

UNA VÍA DE ACCESO PROVISIONAL A LA REGULARIDAD

A continuación, se analizará el cauce de acceso provisional a un estatus administrativo regular para las personas cuyas solicitudes de protección internacional (PI) hayan sido rechazadas de manera reciente establecido por el RD 1155/2024. No obstante, será necesario conocer previamente los antecedentes legislativos y jurisprudenciales que preceden a esta disposición, y que podrían haber motivado su inclusión en el reglamento.

Precedentes jurisdiccionales y legislativos

Un estudio riguroso de la DT 5ª del reciente reglamento de extranjería exige retrotraerse a la versión anterior del citado instrumento y a las sentencias que han sentado jurisprudencia en relación con las personas solicitantes de PI. Para ello se ha de tomar en consideración que la autorización por circunstancias excepcionales de arraigo es la principal vía de regularización entre las personas extranjeras en situación irregular (Observatorio Permanente de la Inmigración [OPI], 2025).⁴

Si bien un estudio pormenorizado de las nuevas modalidades de arraigo del RD 1155/2024 excedería los límites de este artículo, debe recordarse que en el ya derogado Real Decreto 557/2011 del 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, se preveía la figura del arraigo laboral, la cual fue el detonante principal de la controversia que se expondrá en las líneas siguientes en relación con las posibilidades de las personas solicitantes de PI rechazadas de regularizar su situación administrativa por la vía del arraigo. No obstante, con fines propedéuticos, conviene apuntar previamente que el arraigo, regulado en el capítulo I del título VIII del RLOEx, dentro de

⁴ Según las últimas cifras del OPI (2025), el número de personas con autorización por arraigo ha crecido en 31 por ciento en un año, con especial predominancia del arraigo familiar (61 %), seguido del de formación (19 %). Así, 313 075 personas son beneficiarias de este tipo de autorización por arraigo en la actualidad.

las autorizaciones de residencia motivadas por circunstancias excepcionales, se subdivide en cinco modalidades: 1) el arraigo de segunda oportunidad; 2) el arraigo sociolaboral; 3) el arraigo social; 4) el arraigo socioformativo; y 5) el arraigo familiar (arts. 125-127). Todas ellas buscan facilitar la adquisición de un estatus jurídico regular a aquellas personas que muestren signos de integración en diversos ámbitos, ya sea el familiar, social, laboral o formativo.

Así, el arraigo laboral, recogido anteriormente en el artículo 124.1 del RD 557/2011, podía solicitarse si se demostraba que se había permanecido en España durante un tiempo mínimo de 2 años, durante los cuales debía certificarse, por cualquier medio de prueba admisible en derecho, incluido un certificado de vida laboral (STS 1184/2021, FJ 4.º), la existencia de relaciones laborales regulares o irregulares (Instrucción SEM 1/2021) en situación de residencia o estancia legal. Es decir, el arraigo laboral se ceñía, tras la modificación del reglamento en 2022, a los supuestos de irregularidad sobrevenida en los cuales el solicitante hubiese contado con un permiso legal para residir ya expirado, pero que durante su vigencia hubiese desempeñado una actividad laboral de una entidad suficiente.⁵

Cabe mencionar que la limitación de esta vía de regularización a las personas en situación de irregularidad sobrevenida, primero mediante la instrucción y posteriormente a través de la jurisprudencia y el reglamento, le restó suma eficacia al precepto, en tanto que aproximadamente 93 por ciento de las personas que recurren al arraigo lo hacen desde lo que se denomina –con fines estadísticos principalmente y fuera del ámbito estrictamente jurídico– la irregularidad profunda; esto es, personas que no han podido contar en ningún momento con una autorización para residir y trabajar en España (OPI, 2024, p. 3).

Debe destacarse que la aproximación restrictiva hacia el arraigo laboral no finaliza aquí, puesto que, ante el aumento incesante de solicitudes de PI de los últimos años, se planteó la necesidad de clarificar si las personas solicitantes, cuyos procedimientos hubiesen finalizado con una resolución negativa, tenían permitido acceder ulteriormente al arraigo laboral. Así, se ha de recordar que las personas solicitantes de PI están autorizadas a acceder a un puesto de trabajo mientras dure la tramitación de su solicitud, incluyendo el período posterior de recurso administrativo o jurisdiccional. No obstante, esto será así solo durante los seis meses posteriores a la formalización de la solicitud, por lo que, en realidad, si se cumplen los plazos procedimentales estipulados, ninguna persona solicitante tendría esta autorización, puesto que la solicitud debería estar resuelta en el plazo de seis meses.

Para ello, el punto controvertido se situaba en aclarar la calificación jurídica que debe atribuírsele al período durante el cual los solicitantes de asilo se encuentran esperando una respuesta definitiva a su petición, en tanto que la Ley 12/2009, del 30 de octubre, reguladora del

⁵ Cabe destacar que esta constricción del ámbito de aplicación se vino a efectuar con el RD 629/2022, del 26 de julio, que reformó el precepto para explicitar que deberán encontrarse en situación de irregularidad en el momento de la solicitud, pero la relación laboral previa deberá haber sido realizada en situación legal de estancia o residencia (art. 124.1 del ya derogado RD 557/2011).

derecho de asilo y de la protección subsidiaria (Ley de asilo) no es plenamente conforme con la normativa comunitaria al respecto, dando lugar a cierta inseguridad jurídica.

Así, la sentencia del Tribunal Supremo 414/2024⁶ vino a esclarecer esta cuestión al dictaminar que las personas solicitantes de PI no están legitimadas para emplear la vía del arraigo con el fin de regularizar su situación tras una respuesta negativa, puesto que no se encuentran en situación de estancia ni residencia legal durante la tramitación de su procedimiento, sino que simplemente tienen derecho a permanecer en el territorio exclusivamente hasta que se emita una resolución sobre la solicitud tramitada. El Tribunal Supremo alude en esta sentencia al artículo 9.1 Directiva 2013/32, el cual prevé que las personas solicitantes de asilo estarán autorizadas a permanecer en el Estado miembro “únicamente a efectos del procedimiento, hasta que la autoridad decisoria haya dictado una resolución”, matizando posteriormente que este “derecho a permanecer no constituirá un derecho a obtener un permiso de residencia”. Así, las relaciones laborales que se hayan establecido durante este tiempo de *permanencia tolerada* no podrán tener eficacia alguna a efectos de aplicar los sistemas ordinarios de la legislación en materia de extranjería con la finalidad de obtener la residencia por la vía excepcional del arraigo laboral.

En definitiva, esta jurisprudencia de 2024 permite disipar las dudas en torno a la situación jurídica de las personas solicitantes de PI mientras se analiza su solicitud por los órganos pertinentes, quedando relegada a una permanencia de carácter provisional e instrumental, subordinada a una suerte de condición resolutoria de carácter procesal que permitirá abrir o cerrar las puertas a la residencia en el territorio español. De esta manera, se clausuran ampliamente las posibilidades de acceder al sistema de autorizaciones excepcionales de la legislación de extranjería si se ha accedido al territorio ejerciendo el derecho de asilo.

En esta línea, cabe traer a colación también la STS 4937/2021, del 16 de diciembre de 2021, en la cual el Tribunal Supremo clarifica que la solicitud de PI supone “la suspensión del procedimiento de expulsión por estancia irregular (art. 53.1.a) LOEx) que pudiera afectar al solicitante hasta que la Administración dicte una inicial resolución de desestimación o inadmisión de aquella solicitud” (FJ 4.º). En otras palabras, el derecho otorgado a las personas solicitantes de asilo para permanecer en España y, en su caso, para trabajar, es una consecuencia directa de la adopción de la medida cautelar de suspensión de los efectos del procedimiento de expulsión para aquellas personas solicitantes que se hallen incurso en un procedimiento sancionador.

Por lo tanto, este derecho no se regula como una residencia o estancia independiente, sino que se deriva de la aplicación de esta medida cautelar, cuyo propósito es evitar la expulsión del solicitante durante el proceso de evaluación de su solicitud y permitirle contar con medios de vida propios a través de una actividad laboral. De esta manera, más que un derecho a residir y trabajar, las personas solicitantes de PI disponen de una suerte de permiso provisional que las sitúa en un

⁶ En este supuesto, se trataba de una persona solicitante de PI que se encontraba en situación de permanencia legal en España tras haber interpuesto un recurso de reposición contra la ejecución de la denegación del asilo con el fin de suspender la orden de retorno.

limbo jurídico entre la regularidad y la irregularidad, un espacio liminal y precario en términos de derechos e integración y con un futuro altamente incierto.

Es así que las puertas hacia un estatus regular por vía de la autorización de residencia por circunstancias excepcionales quedan cerradas para las personas solicitantes de PI, con la única excepción provisional de la nueva disposición introducida por el RD 1155/2024, que a continuación se analiza. Como muestra la jurisprudencia analizada, en el ordenamiento jurídico español se establece una clara diferenciación entre la normativa de PI y la vía de la extranjería, como dos vías alternativas, pero en ningún caso confluyentes, para acceder a una residencia legal en el territorio, con una interpretación estricta del articulado a la luz de la norma europea que lleva a configurar el estatus de solicitante en términos jurídicamente precarios.

La baja tasa de reconocimiento de las situaciones de PI por parte de las autoridades españolas y los plazos excesivos de tramitación (Comisión Española de Ayuda al Refugiado [CEAR], 2024) abocan a un gran número de personas a permanecer en un espacio jurídico intermedio durante largos períodos de tiempo, una suerte de interludio legal durante el cual, no obstante, iniciarán inevitablemente un proceso de integración, formando posibles vínculos sociales y familiares o comenzando una trayectoria laboral, fragmentándose todo ello tras una posible respuesta negativa de su solicitud. La nueva regulación del RD 1155/2024 ofrece un ambiguo alivio temporal a las personas que se encuentren en esta situación, con soluciones a corto plazo, pero con una mayor restricción a la larga.

La regularización prevista en la Disposición Transitoria Quinta

Si bien el nuevo reglamento de extranjería ha dotado al arraigo de toda una nueva arquitectura, implicando cambios sustanciales respecto a sus versiones precedentes, persiste una laguna respecto a las personas solicitantes de PI, las cuales carecen actualmente de una vía estable para regularizar su situación en caso de ser rechazadas, con la única excepción del cauce temporal previsto en la DT 5ª.

De hecho, el nuevo reglamento es mucho más restrictivo respecto a las personas solicitantes de PI, excepto por la DT 5ª, al explicitar en su artículo 126, que uno de los requisitos para pedir el arraigo es no tener la condición de solicitante de PI, ni en el momento de la presentación de la solicitud, ni en su tramitación. Así mismo, se aclara que el tiempo de permanencia en España como solicitante no computa a efectos de acreditar los dos años necesarios para poder presentar esta solicitud. Así, si la puerta a una jurisprudencia más laxa se encuentra cerrada con este nuevo reglamento, que no deja margen a interpretaciones, la única posibilidad subsistente es la articulación de una vía separada y permanente para las personas solicitantes rechazadas que sortee la jurisprudencia restrictiva y las taxativas disposiciones al respecto, tal y como se da en otros Estados como el alemán, lo cual se verá en el siguiente punto.

Concretamente, la DT 5ª del RD 1155/2024 establece que las personas que se encuentren en situación irregular fruto de una decisión negativa sobre su estatus de PI podrán solicitar una

autorización de residencia por circunstancias excepcionales por razones de arraigo.⁷ Para ello se deberá acreditar como mínimo seis meses de estancia irregular, frente a los dos años como norma general, lo cual implica que la resolución denegatoria o desestimatoria de la PI deberá haberse dictado como mínimo medio año antes de presentar la solicitud del arraigo, un tiempo más que razonable habida cuenta de la espera que ya precederá *per se* a la obtención de la decisión negativa. Es importante destacar que esta disposición solo estará en vigor del 20 mayo de 2025 hasta el 20 mayo de 2026, esto es, 12 meses desde la entrada en vigor del reglamento, con posibilidad de prórroga mediante acuerdo del Consejo de Ministros.

Habida cuenta de las dudas suscitadas fruto de esta DT 5ª, la Secretaría de Estado de Migraciones (SEM, 2025) hizo pública una nota aclaratoria en la que se clarificaban algunos aspectos de este artículo que habían quedado difusos. Concretamente, se especifica que no es admisible el desistimiento del proceso de PI para poder solicitar el arraigo, debiendo ser claramente denegación o desestimación firme. No obstante, solo será admisible recurrir al procedimiento de la DT 5ª cuando se desista de un recurso administrativo o judicial cuando este se haya interpuesto frente a una denegación expresa de la solicitud de PI, esto es, una resolución denegatoria y no por silencio administrativo negativo. En todo caso, deberá contarse con esta resolución denegatoria o desestimatoria antes del 20 de mayo de 2025.

Por ello debe expresarse con suma cautela todo elogio en torno a esta disposición, en tanto que su carácter provisional no da una respuesta acorde a las exigencias de integración que derivan del orden normativo y programático estatal previsto por el Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia, 2023-2027, del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE). En efecto, este documento asimila, a efectos de promover la integración, la situación de las personas beneficiarias de PI con aquellas solicitantes de PI a la espera de resolución (Solanes, 2024, pp. 104-105), en contraposición a la estrategia europea de integración que exige a las personas solicitantes una “alta probabilidad de resolución favorable” para disfrutar de ciertas prestaciones, como las relativas a las medidas habitacionales (Comisión Europea, 2020). Así, si bien las personas solicitantes son consideradas sujetos de pleno derecho respecto a las políticas de integración e inclusión estatales, este paradigma integrador no encuentra acomodo en la normativa recientemente adoptada.

En este sentido, se puede apreciar que el reglamento consolida una concepción formalista del tiempo de residencia necesario para tramitar una autorización por arraigo, alejándose de la naturaleza más propiamente fáctica de esta figura, la cual persigue otorgar un estatus regular a las personas que se encuentren viviendo en España durante un tiempo de una entidad lo suficientemente razonable como para establecer vínculos sociales, laborales o familiares.

⁷ Queda excluido el arraigo de segunda oportunidad (art. 127, letra a) destinado a personas en situación de irregularidad sobrevenida que no dispusieran con anterioridad de una autorización por circunstancias excepcionales.

De hecho, el arraigo se presenta como un mecanismo de regularización que refleja de manera clara el concepto de integración desde el marco jurídico español, al tratar de acercar la norma a los hechos. A diferencia de modalidades más restrictivas y selectivas, como las que imponen pruebas de integración a las personas extranjeras, el arraigo considera la situación real de la persona para determinar si existe un grado de integración en el país que sea posible promover y consolidar mediante la concesión de una autorización temporal de residencia y trabajo.

En el borrador del proyecto de reforma del reglamento (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2025, p. 35) se preveía que el ahora catalogado como “arraigo de segunda oportunidad” fuera una vía de acceso permanente también para las personas solicitantes de asilo rechazadas, pues introducía la opción de poder solicitar esta autorización si se había desempeñado una ocupación estando en situación de permanencia regular, pero sin autorización de estancia o residencia, lo cual estaba explícitamente dirigido a solicitantes de PI para paliar las restricciones de la jurisprudencia. Además, en la memoria de análisis del impacto normativo se exponía también la intención, ahora impracticable, de “añadir un supuesto particular para las personas solicitantes de PI donde podrán solicitar la autorización” (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2025, p. 69). No obstante, tal y como venimos señalando, se ha optado finalmente por un mecanismo provisional plasmado en la DT 5ª, que operará como una suerte de regularización extraordinaria limitada en el tiempo.

A pesar de que la opción del borrador haya sido descartada finalmente por el legislador, cabe destacar que resultaba mucho más coherente con la noción de arraigo en tanto que las personas solicitantes de asilo ya han comenzado un proceso de integración durante la espera de la resolución del procedimiento que, en la práctica, sobrepasa de largo los seis meses estipulados, pero en una situación jurídica precaria de permanencia *tolerada* y no de residencia legal. Así, resulta del todo incoherente que la integración, en tanto que principio cardinal de la política migratoria (art. 2bis, apartado 2, letra c y art. 2ter LOEx), esté también dirigida a solicitantes de PI, pero que, tras una resolución negativa, se haga *tabula rasa* y se ignore todo el proceso de integración que ha atravesado una persona solicitante de manera previa a la denegación.

Si en vez de apostar por la provisionalidad se hubiera tratado de institucionalizar una vía permanente de acceso al sistema de autorizaciones de extranjería para solicitantes de PI que hayan comenzado un proceso de integración, como es el caso de países como Alemania, se habría podido dar una mejor respuesta a la complejidad de los flujos migratorios actuales, con un marcado carácter mixto y una multiplicidad de nuevas causas que han aparecido como motores actuales de movilidad humana no deseada, como sería el caso del factor medioambiental. Ello dificulta paulatinamente el hecho de asociar una trayectoria migratoria y una historia vital con una categoría concreta del ordenamiento de extranjería o de PI, puesto que los límites entre una figura y otra son cada vez más difusos. De esta manera, una separación estricta entre el régimen de PI y el de extranjería, tal y como se infiere del último RD 1155/2024, puede no resultar apta para los retos a los que la política migratoria deberá enfrentarse en un futuro.

UNA APROXIMACIÓN AL *SPURWECHSEL* ALEMÁN DESDE EL DERECHO COMPARADO

Un análisis en términos comparados de la normativa reviste especial interés, dado que el alto número de solicitantes de asilo que ha recibido Alemania desde que empezara la primera ola de personas refugiadas en 2014 ha implicado que este país adopte una compleja arquitectura de autorizaciones y vías de acceso a un estatus regular que puede servir de inspiración para los países de la región europea que empiezan a seguir su estela, como es el caso de España.

La normativa alemana se aproxima al fenómeno de las personas solicitantes de PI poniendo especial atención en el fenómeno conocido como *Spurwechsel* (o *track-change* en inglés), que se traduciría como un “cambio de vía” entre la PI y la extranjería. Si bien los primeros atisbos de este mecanismo se remontan a 2016, en 2024 se introdujeron algunas modificaciones normativas que complejizan la configuración del estatus de solicitante de PI y sus alternativas para la residencia legal. El estudio evolutivo de la realidad jurídica alemana de la última década en lo que respecta a esta cuestión, señalando las principales leyes que se han venido adoptando desde la ola de personas refugiadas de 2014, permitirá adoptar cierta perspectiva crítica sobre los recientes cambios legislativos en el ordenamiento español y atisbar las posibles sendas pendientes de recorrer por el legislador español.

La evolución legislativa de la normativa del Estado alemán respecto al tratamiento de las personas solicitantes de PI

Como es sabido, la política migratoria y de asilo de Alemania se caracteriza por su complejidad, con numerosas ramificaciones de cada una de las figuras previstas y modificaciones constantes de su articulado que han profundizado paulatinamente la condición de *expulsabilidad* de la persona extranjera (Torró, 2024, pp. 1710-1715).

Por motivos de extensión, el punto de partida desde el que se tratará la situación de los solicitantes de PI en los años posteriores se situará en la mal llamada “crisis de refugiados” (Becker, 2017, p. 55) de 2014, la cual desencadenó una actividad legislativa sin precedentes en el Estado alemán, antes más bien reducida a la transposición de normas europeas (Hruschka y Rohmann, 2021, pp. 14-15). Si bien desde el año 2005 la ley de residencia alemana (*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern*, en adelante AufenthG.) cuenta con un artículo que ofrece a las personas solicitantes de asilo rechazadas (*Geduldete*)⁸ la posibilidad de legalizar su estatus después de 18 meses de *Duldung*,⁹ no fue sino hasta 2016 cuando se introdujo por primera vez un indicio de lo que luego se consolidaría como un verdadero

⁸ *Geduldete* es la categoría jurídica para designar en el derecho alemán a los solicitantes de asilo rechazados sin un permiso de residencia legal que, en principio, están sujetos a expulsión, pero esta no puede ser ejecutada por razones fácticas o legales que la imposibilitan.

⁹ El término *Duldung* (“permiso de tolerancia”) hace referencia a la situación jurídica de las personas solicitantes de asilo denegadas cuya expulsión ha sido suspendida por razones fácticas o legales ajenas a su voluntad.

Spurwechsel, sobre todo porque se dejó atrás el carácter facultativo para consolidarse como un auténtico derecho.

Así, en 2016 se aprobó la ley para la integración (*gesetz*) con el propósito de facilitar el proceso de inclusión de las personas refugiadas y solicitantes de PI, suponiendo esta un cambio significativo en la gestión de la inmigración respecto a los años previos. La mencionada ley conectará por primera vez el procedimiento de asilo con la integración en el mercado laboral, estableciendo *canales regulados* que vinculan las esferas de la formación profesional, el asilo y el mercado de trabajo, de lo cual se infiere un cierto giro economicista en la política de asilo alemana al atender, más que a una lógica humanitaria, a la demanda de mano de obra especializada para sectores tensionados. En efecto, como señala Fontanari (2022), esta norma supuso una ruptura significativa con las políticas tradicionales de asilo que habían imperado en Alemania desde la década de 1980, en tanto que la ley de asilo prohibía trabajar a los solicitantes de PI.

Concretamente, la ley de 2016 estableció una nueva figura conocida como “3+2” o *Ausbildungsduldung* (permiso de tolerancia para la formación) (art. 60c AufenthG.), la cual permitió a los *Geduldete* prolongar la suspensión de su expulsión tres años más, tiempo durante el cual debía cursarse una formación profesional, junto con los dos años de trabajo posteriores, tras lo cual sería posible obtener un título de residencia legal. Cabe destacar que no todos los *Geduldete* serían tratados de la misma forma, sino que se priorizaron aquellos que tenían una mayor probabilidad de obtener una resolución favorable (*gute Bleibeperspektive*), instalando una perjudicial jerarquización entre la propia población extranjera, erosionando la clásica vinculación entre estatus y acceso a derechos, de manera que los derechos que antes estaban unificados bajo la categoría de solicitante de PI, ahora divergen dependiendo de a qué subcategoría¹⁰ se pertenezca (Hruschka y Rohmann, 2020, p. 4).

Además, en 2019, un nuevo paquete migratorio añadirá la *Beschäftigungsduldung* (permiso de tolerancia para el empleo) (art. 60d AufenthG.), un tipo de permiso destinado a aquellas personas con estatus de *Geduldete* que se encuentren desempeñando una actividad laboral y cumplan con una serie de requisitos, como la autosuficiencia económica o demostrar conocimientos básicos del alemán.

Posteriormente, en 2022, se introduce en la ley el *Chancen-Aufenthaltsrecht* (art. 104c AufenthG.), un tipo de permiso destinado a aquellas personas con estatus de *Geduldete* que están suficientemente integradas en la sociedad alemana tras una permanencia de cinco años. La principal innovación reside en el hecho de que esta autorización supone un puente hacia la autorización de carácter permanente, pues su principal objetivo es facilitar a la persona solicitante de PI rechazada el tiempo necesario (18 meses) para alcanzar los requisitos legales de la residencia permanente de los artículos 25a y 25b de la AufenthG., además de eliminar el criterio de la *gute Bleibeperspektive* para asistir a cursos de integración que la ley de 2016 había introducido.

¹⁰ No solo estaría el hecho de tener “buenas perspectivas de permanencia”, sino también provenir de un país seguro o ser una persona cuya identidad no está clarificada.

Un año después, en 2023, se aprueba una ley para las migraciones cualificadas (*Fachkräfteeinwanderungsgesetz*) que permite a los solicitantes de asilo retirar su solicitud antes de su denegación, y obtener un título de residencia en virtud de los nuevos artículos 18a, 18b y 19 de la AufenthaltG., siempre y cuando se haya ingresado en el país antes del 29 de marzo de 2023, y se cuente con un cierta cualificación, desde un título universitario a dos años de formación profesional certificada en el extranjero. Será con esta ley con la que se consolidará de manera explícita el concepto de *Spurwechsel*, que podríamos definir a grandes rasgos como la concesión de un permiso de residencia para el empleo o la formación tras la renuncia o rechazo de la solicitud de asilo (Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchende [GGUA], 2024).

Así, el carácter selectivo que ya se empieza a vislumbrar con la ley de integración de 2016 se intensifica progresivamente con las diversas reformas que se han ido exponiendo, pareciendo que el carácter humanitario y de salvaguarda de los derechos humanos ha sido eclipsado por una vocación puramente económica a través del *Spurwechsel*, según la cual los solicitantes de PI se transforman en mano de obra útil para el engranaje productivo del Estado alemán, no tanto bajo la lógica del *reconocimiento* de derechos en razón de la pertenencia a una categoría única, sino bajo la lógica del *merecimiento* de dichos derechos tras un análisis individualizado de los méritos y capacidades (Bendixsen y Näre, 2024, p. 7).

Una breve caracterización de la producción legislativa alemana respecto al asilo frente a la normativa española

Analizar la laberíntica legislación alemana exigiría un desarrollo mucho mayor del que es posible elaborar en este artículo. Por ello, se aludirá en este apartado a tres elementos que de manera irrefutable pueden identificarse como definitorios de la misma y que serán de utilidad para trazar líneas comparativas con la normativa española.

En primer lugar, un inicial acercamiento a este ordenamiento basta para afirmar que el legislador alemán se ha caracterizado en los últimos años por una hiperactividad legislativa que ha llevado a una incoherente y dispar aplicación de la norma. Como muestran Hruschka y Rohmann (2021), desde 2014 se han introducido 40 enmiendas a la normativa migratoria y de asilo, por un lado, para mejorar la capacidad material de recepción y acogida y, por otro, para ofrecer una respuesta *simbólica* a la pretendida sensación de pérdida de control que se generó tras la entrada de un gran número de refugiados e inmigrantes en estos años.

Así mismo, es llamativa la fragmentación de la propia norma, con múltiples bifurcaciones de cada una de las figuras previstas, en muchos casos de forma innecesaria por la estrecha similitud entre ellas. De hecho, un debate recurrente en el contexto alemán es la realización de un posible código de la inmigración que podría solucionar el hipercomplejo y disfuncional *statu quo* legal (Thym, 2019). Si bien desde 2005 el artículo 25(5) de la AufenthaltG. ofrecía a los solicitantes de asilo rechazados la posibilidad de regularizar su estatus después de 18 meses de *Duldung*, bajo algunas condiciones adicionales, este artículo único fue complicándose progresivamente.

Se le sumaron en 2015 dos nuevas disposiciones (arts. 25a y 25b), que convirtieron la regularización en un derecho de los solicitantes de asilo rechazados que mostraran una integración sostenida.¹¹ A ello se suman todas las novedades que hemos venido mencionando, que incluye la clasificación de la *Duldung* en diversos tipos según la actividad a la que den acceso (estudiar o trabajar, arts. 60c y 60d) y nuevas modalidades de residencia, como la *Chancen-Aufenthaltsrecht* o las autorizaciones para trabajadores cualificados de los artículos 18a, 18b o 19c de la *AufenthG*.

Finalmente, el último de los rasgos que debe traerse a colación es la modificación sustancial del modelo migratorio, dejando atrás el sistema basado en la demanda del mercado de trabajo para pasar a otro donde lo que prevalecerá será el capital humano, esto es, el potencial de las personas para generar riqueza e impulsar el mercado de trabajo, lo que Laubenthal (2019) denomina como “reorientación liberal de las políticas de inmigración alemanas” (p. 416). Esto se trata en definitiva de la extensión de la lógica del *workfare*, instituida con las reformas Hartz IV en 2000, a la política migratoria bajo el conocido lema “Fördern und Fordern” (promover y exigir), el cual aspira a reducir la dependencia del Estado de bienestar mediante la incorporación al mercado laboral. Cabría señalar también que la reforma de 2024 también introduce una nueva modalidad de autorización basada en un sistema de puntos denominada *Chancenkarte* (tarjeta de oportunidad), en la que Thym (2022) identifica el cambio del modelo típicamente alemán basado en la demanda de trabajo a uno enfocado en la captación de talento, evaluable a través de una serie de índices.

Esta sumaria caracterización de las principales líneas de la política migratoria alemana en lo referente a los solicitantes de asilo debe ahora vincularse con el caso español y la reciente aprobación del RD 1155/2024. Concretamente, lo que ha de ponerse de manifiesto es la reseñable apertura del sistema alemán a trazar puentes entre la normativa de extranjería y la de PI que, más allá de las criticables lógicas que puedan subyacer a dicha dinámica, da una salida al gran número de personas que se encuentran en el limbo jurídico de ser solicitante de asilo rechazado sujeto a expulsión o *Geduldet*.

En el caso español, resulta llamativo el tajante cierre que ha efectuado el nuevo reglamento frente a los solicitantes de PI, con la excepción de la DT 5ª, con la pretensión evidente de causar un efecto disuasorio de la vía del asilo para acceder a la residencia, de lo cual se trasluce una cierta actitud de sospecha y desconfianza frente al solicitante que deviene una praxis habitual en la gobernanza de las migraciones (Borrelli *et al.*, 2021). Además, si bien muchas de las normas alemanas son adoptadas con una limitación temporal clara, en el caso español la reducción de la DT 5ª a la vigencia de un año abre, sin duda, muchas menos oportunidades de regularización e ignora el hecho estructural y estructurante que han devenido las migraciones en todas sus variantes en la era actual, incluida la movilidad por razones humanitarias.

No obstante, el efecto colateral de esta DT 5ª probablemente se encuentre más próximo de la “desintegración” que de la “disuasión”, entendida la primera como las barreras que el Estado

¹¹ Este concepto (en alemán, *nachhaltige Integration*) se define con la carencia de antecedentes penales, contar con competencias lingüísticas y una perspectiva de futuro de autosuficiencia económica.

dispone frente a ciertos grupos sociales o categorías jurídicas para evitar su participación en los diversos sistemas sociales. La “desintegración organizada” fue un término empleado por Täubig (2009) para calificar la actitud y las prácticas de las instituciones alemanas respecto a los solicitantes de PI, que no solo ignoran la ya existente permanencia en el territorio, sino que además buscan activamente causar daño y desalentarla, en muchos casos dentro de un marco de integración más amplio que eclipsa estas sibilinas intenciones. Así, si bien el RD 1155/2024 sitúa como uno de sus ejes básicos la integración, especialmente a través del empleo y la formación, este pretendido marco integrador adquiere un toque amargo al acercarse a la realidad de los solicitantes de PI, ya que, a pesar de que no se encuentran en la crítica situación descrita por Täubig, puesto que sí pueden acceder a un empleo, su permanencia en el territorio español y su vinculación con este (social, laboral, familiar, etc.) no son reconocidas en aras de poder acceder a un estatus legal. En palabras de Sayad (2011), son, más bien, presencias ausentes.

A pesar de que la producción legislativa reactiva e insuficiente que se detecta en el Estado alemán respecto a la política migratoria también se puede hallar en el ordenamiento español, en este último caso las personas solicitantes de PI no se han encontrado en el punto de mira de las instituciones hasta hace más bien poco. De hecho, la Ley 12/2009, del 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, ha sufrido escasas reformas desde su aprobación en comparación con la LOEx y su reglamento.¹²

No obstante, la forma reactiva y circunstancial de regular las migraciones y el asilo por parte del legislador alemán también encuentra cierta similitud con el régimen regulador de los derechos y libertades de los extranjeros en España, el cual se ha ido gestando durante los últimos 40 años de manera atropellada, con un continuo solapamiento de normas y varias declaraciones de inconstitucionalidad (Solanes, 2010) que han llegado generalmente de manera tardía a unos flujos migratorios en continuo ascenso. Ello es una incontestable manifestación de que el régimen del extranjero, ya sea solicitante de PI o migrante económico, cada vez más en confluencia ya sea en Alemania o España, es un régimen de excepción, anómalo en el Estado-nación, cuyo ordenamiento tiene en su centro al nacional y es desde esta condición desde la cual se regulan todos los ámbitos de la esfera social. Así, la producción legislativa estatal ofrece los contornos jurídicos de lo que Obligado (2020) define como la condición del extranjero: “El exilio como identidad. La extranjería como patria” (p. 76).

En definitiva, se puede afirmar que la praxis propiamente alemana de desarrollar una multiplicidad de figuras alternativas para ofrecer cauces de salida de un estatus provisional como la *Duldung* se contrapone a la aproximación del ordenamiento jurídico español que se encuentra en una fase que, en comparación, podría resultar prematura, al poseer un estatus único de solicitante de PI denegado, el cual el RD 1155/2024 prácticamente sitúa un escalafón por debajo del inmigrante en situación irregular, al no considerar ni siquiera su permanencia legal en el territorio como generadora de derecho alguno. Así, si la política de asilo alemana se ha dejado

¹² Concretamente, han sido 5 reformas en 15 años de vigencia.

impregnar por el giro de las leyes migratorias en toda Europa, que pretenden atraer personas trabajadoras cualificadas y fortalecer el mercado de trabajo nacional en un contexto de “carrera internacional por el talento” (Shachar, 2006, pp. 106-107), en el caso español parece que el último reglamento se inclinaría más por posicionamientos más clásicos que niegan toda posibilidad alternativa a solicitantes de PI rechazados.

LA INTEGRACIÓN FRENTE AL CONTROL: UNA DIALÉCTICA EN CONSTANTE DISPUTA

El rechazo a la inmigración desde postulados racistas y xenófobos es un fenómeno en progresivo auge en toda Europa, cuyo corolario es la demanda de una mayor restricción a los flujos migratorios a la UE provenientes de terceros Estados miembros, lo cual impacta de lleno en el Estado español al erigirse como frontera sur de la Unión.

No obstante, los países europeos se encuentran en una encrucijada difícil de resolver: existen muchos sectores con una necesidad latente de mano de obra, especialmente en ciertos cuadros técnicos o vinculados a las nuevas tecnologías, así como en el ámbito de los cuidados de larga duración, fruto del progresivo envejecimiento poblacional. Así, la necesidad imperante de controlar la entrada de personas extranjeras en el territorio a través de la multiplicación de fronteras y su respectivo fortalecimiento se topa con una escasez de mano de obra que demanda la atracción de trabajadores extranjeros, lo cual dibuja un escenario de dialéctica constante entre las vindicaciones defensivas e identitarias y aquellas que optan por una aproximación más instrumental o finalista hacia las personas inmigrantes. Estas ideas se plasman en el contexto del nuevo RD 1155/2024 y convergen en la figura del solicitante de PI, quien por un lado será objeto de políticas restrictivas, que se contrarrestarán, por otro, con un marco de integración estatal favorecedor.

La vocación inclusiva frente a las pulsiones soberanistas: su plasmación en el RD 1155/2024 y los solicitantes de PI

En los albores del siglo XXI, la reunificación familiar y las solicitudes de PI se consagraron como las principales modalidades de inmigración en Europa (Hollifield *et al.*, 2022, p. 13), calificada como inmigración *subie* o sufrida, según la desafortunada expresión del expresidente Nicolas Sarkozy hace más de dos décadas (Sarkozy, 2005). La naturaleza no selectiva de la gran mayoría de la inmigración que llega actualmente a Europa plantea un dilema entre integración y control que no encuentra paralelismo en los países de inmigración clásicos, como Canadá o Australia, donde las personas inmigrantes son seleccionadas y llegan a través de la vía laboral, con una preferencia clara por los trabajadores altamente cualificados (Joppke, 2024). Así, en la región europea, la paradoja liberal de Hollifield (1992) adquiere ahora todo su esplendor: ¿Cómo conciliar la presión económica, la cual clama por una mayor apertura a la inmigración, con las preocupaciones políticas por la seguridad y el orden público que abogan por el cierre y el control?

En toda nueva normativa que se apruebe vinculada, directa o indirectamente, a la gestión de la inmigración y al asilo, podemos hallar la dialéctica entre integración y control, inclinándose por uno u otro extremo. Así, también en el nuevo reglamento de extranjería español, el RD 1155/2024, queda plasmado este dilema que, por un lado, posee una vocación más integradora al tratar de flexibilizar las vías de regularización condesadas en el arraigo, pero, por otro, tiene un posicionamiento restrictivo frente a los solicitantes de PI, sobre los cuales pesará la lógica del control.

Así, si bien la integración a través del trabajo y la formación constituyen las piedras de toque del nuevo texto reglamentario, se excluye de esta ecuación a las personas que han entrado al país a través de la vía del asilo y no han obtenido una resolución favorable de su solicitud, lo cual constituye una forma de internalización del control fronterizo y de limitar, *a posteriori* y tras haber iniciado la persona extranjera un proceso de integración, la residencia en el territorio.

Según Joppke (2024, p. 821), la ley de integración alemana de 2016 instaló en la política migratoria y de asilo alemana una tendencia hacia la integración, pero desde ópticas más neoliberales, promoviendo la autosuficiencia y la adquisición de capacidades útiles para el sistema productivo, a través del ya mencionado “3+2”. Así mismo, el autor advierte sobre los riesgos que el *Spurwechsel* entraña para la figura del asilo o de la PI: si bien ofrecer vías de integración jurídica para las personas cuyas solicitudes de PI hayan sido rechazadas puede resultar óptimo, los límites entre las normas de PI y extranjería, que en el caso español se mantienen sólidos, se debilitan. De esta manera, una distinción constitutiva de la política migratoria como la dualidad entre solicitantes de PI y migrantes económicos, la cual encuentra su razón de ser en la necesidad de especial protección de personas que han sufrido persecución, parece encontrarse en un punto difuso en el caso alemán, amenazando así la autonomía jurídica y la integridad del asilo (Joppke, 2024, p. 831).

El equilibrio entre las reivindicaciones identitarias o defensivas y una razón más instrumental ha acabado en el caso español por perjudicar a los solicitantes de PI, mientras que en Alemania parece inclinarse por una mayor propensión a la racionalidad economicista que favorezca la empleabilidad. No obstante, como se ha venido señalando, se trata de un juego en constante fricción, pues se debe recordar que de manera muy reciente también el Estado alemán aprobó una norma que, en respuesta a un imperativo de seguridad, busca agilizar los procesos de expulsión (*Rückführungsverbesserungsgesetz*, 2024).

De este modo, se pretende recuperar el imaginario de un poder soberano inflexible y funcional, cuyos pilares se han visto dañados con el aumento de la llegada de refugiados al territorio alemán, deviniendo las fronteras en muros performativos y teatralizados que ansían dar una respuesta contundente a los anhelos de cercamiento y pertenencia. Mientras tanto, una razón instrumental empuja a las instituciones, bajo presión de los principales agentes empresariales, a incorporar personas profesionales extranjeras que aseguren la continuidad de los procesos de producción de bienes y servicios, razón por la cual se genera una fuerza centrípeta que atraviesa la performatividad fronteriza y se pliega ante los intereses del mercado de trabajo, transformando toda pretensión humanitaria en una fuerza laboral provechosa.

Si bien esta es la bidireccionalidad que se identifica en la dinámica de las políticas alemanas, del RD 1155/2024 no se desprende dicha pretensión, tal como se ha señalado. Por el contrario, diríase que en el nuevo reglamento se coloca en primera línea a las personas en situación irregular, tanto inicial como sobrevenida, al tratar de flexibilizar las posibilidades de regularización, pero con una grave falla: la indiferencia manifiesta hacia el amplio número de solicitantes de PI, siendo que esta, en muchos casos, es la única vía subsistente de acceso a un territorio cuyo Estado ha fracasado en la construcción de sendas para la movilidad laboral estable y segura. Así, si bien con el nuevo RD 1155/2024 no se ha reforzado la definición de una mejor estrategia para migraciones laborales, la cual necesita, evidentemente, una acción coordinada entre los Estados con unos mecanismos para la contratación en origen generalmente poco garantistas en términos de derechos para las personas extranjeras y con una clara vocación hacia la circularidad, se articulan, paradójicamente, cauces para una integración formativo-laboral *a posteriori*, tras superar la ineludible condena a la irregularidad administrativa. No obstante, se deja fuera de esta propensión integradora a las personas que han solicitado PI y cuyas solicitudes han sido rechazadas, salvo por la vía de la DT 5ª.

Se puede augurar de manera parcialmente atrevida que, en los próximos años, deberá consolidarse una vía de regularización de las personas solicitantes de PI, puesto que no parece que el horizonte apunte hacia una disminución de las motivaciones que expulsan a la población a buscar refugio en otro país sino todo lo contrario: los desplazamientos forzados, según cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2024), no cesan de aumentar, con un especial repunte de los conflictos armados y las causas medioambientales que empujan a migrar. Además, se puede presagiar que las carencias de mano de obra en el país germano se replicarán en un futuro próximo en el Estado español, debiéndose anticipar el legislador estatal a las posibles bolsas de trabajadores irregulares con cualificaciones extranjeras que llegarán al territorio y que, por una normativa obsoleta e inflexible, no podrán incorporarse al mercado laboral.

Así pues, allá donde no pueda llegar el sistema de asilo, deben llegar unas correctas políticas de integración, ofreciendo vías que permitan insertarse correctamente en el país de llegada y permanencia. Por ello, a continuación, se pone el foco en las políticas de integración de las personas con estatuto de PI desarrolladas en el marco español que servirán de contrapeso a la aparente y progresiva erosión que el régimen de asilo sufre desde principios de 2000.

La integración de las personas solicitantes y beneficiarias de PI

Tras años sin un abordaje claro y coherente desde el último Plan Estratégico de Ciudadanía e Inclusión (PECI), 2011-2014, las políticas de integración en el contexto español por fin poseen una brújula que guiará su dirección en los años venideros: el Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia, 2023-2027, del OBERAXE. De manera novedosa, este instrumento incluye un bloque dedicado a la “Atención humanitaria, protección internacional, protección temporal, apatridia y reintegración” (p. 121), con objetivos a escala multinivel para

mejorar el acceso al proceso de PI y al sistema de acogida, además de propuestas diseñadas para una mejor atención de las diferentes vulnerabilidades de las personas que llegan por vía humanitaria. Así, algunas de las principales orientaciones van dirigidas a mejorar la transparencia del funcionamiento del sistema de acogida, con la incorporación de indicadores de adecuación a los estándares; a ofrecer mejores herramientas formativas al personal que trata con personas solicitantes o a acrecentar los recursos de los espacios de acogida y adaptarlos para una mejor atención e inclusión.

La importancia de situar a las personas solicitantes y beneficiarias de PI en el foco de las políticas de integración radica en el hecho de que tradicionalmente, por la ambigüedad de su estatus legal, no se les ha considerado destinatarias de las mismas, tal y como evidencian los Principios Básicos Comunes (PCB) de la UE, los cuales hacen referencia a los inmigrantes residentes legales, pero no a las personas solicitantes o beneficiarias de cualquier forma de PI. Roxström y Gibney (2012) han englobado bajo el concepto de “dilema de la integración” la resistencia de los Estados a destinar políticas de integración a las personas refugiadas por miedo a que ello desaliente la posterior repatriación, fundamentándose en la provisionalidad de su estatus, tal y como reza el régimen ginebrino. No obstante, la inmensa mayoría de personas solicitantes de PI permanecen durante años en el país de llegada esperando a una resolución, por lo que una política de integración que supere las soluciones provisionales o temporales debería ser prioritaria para los Estados (Parekh, 2016).

Así pues, si bien es cierto que a escala comunitaria la residencia legal es condición *sine qua non* para ser parte del proceso de integración, en el ordenamiento jurídico español, la existencia del arraigo social y el informe que llevaba aparejado en el anterior reglamento de extranjería obligaba a que las medidas de integración fuesen también destinadas a inmigrantes en situación irregular y a solicitantes de PI. Por lo tanto, esta vía de regularización constituía anteriormente un cauce idóneo para no romper la trayectoria de integración ya iniciada en la sociedad española durante los años de espera a una resolución –generalmente, denegatoria–, puesto que, en caso contrario, se verían forzados a salir obligatoriamente del territorio, dejando sin efecto la inversión pública realizada para impulsar la efectiva integración en la sociedad de estas personas. No obstante, con el nuevo articulado, que cierra la puerta del arraigo a solicitantes de PI, podría considerarse que estos ya no deben ser objeto de políticas que favorezcan el cumplimiento del informe de inserción social y, por tanto, pueden excluirse así de las estrategias de integración.

Ello entraría en contradicción con el mencionado Marco Estratégico, que no diferencia según el estatus de la persona de origen extranjero respecto a las medidas de integración, pues todas ellas deben poder ser beneficiarias de las acciones encaminadas a prevenir el racismo y la xenofobia y a impulsar la accesibilidad en materia de servicios sanitarios, empleo o vivienda. Por lo tanto, se observa que en el contexto jurídico español existe una doble dirección encaminada, por un lado, a incorporar a las personas solicitantes y beneficiarias de PI en la senda de la integración, tal y como muestra el OBERAXE (2023) y, por otro lado, con un camino marcado por el legislador que trata de evitar por todos los medios las posibilidades de reconocer un estatus jurídico seguro a las

personas extranjeras. Así, por mucho que se desarrollen iniciativas de integración que pretendan paliar las situaciones de discriminación que pesan sobre todas las personas extranjeras, si estas no se encuentran ante una tesitura jurídica fundamentada en la igualdad de derechos y obligaciones, no existe viabilidad alguna para realizar los principios previstos en el Marco Estratégico de ciudadanía, igualdad de trato y no discriminación o integración.

CONCLUSIONES

El examen transversal realizado de la situación de las personas solicitantes de PI en España y Alemania, con algún matiz respecto al panorama europeo, permite extraer una serie de conclusiones que resultarán relevantes para encauzar la futura política migratoria del Estado español hacia los retos que devendrán centrales para tratarse desde la política migratoria.

El análisis del RD 1155/2024 evidencia una evolución significativa en la regulación del arraigo, consolidando un enfoque normativo más restrictivo hacia los solicitantes de PI. Mientras que el reglamento introduce una vía provisional de regularización en la DT 5ª para quienes han recibido una resolución denegatoria o desestimatoria firme; esta medida es insuficiente por su carácter limitado en el tiempo y por mantener una separación estricta entre los regímenes de extranjería y PI. Si bien la STS 414/2024 cerró la puerta a las personas solicitantes de PI que recurrían al arraigo laboral tras haber logrado los requisitos exigidos por este durante el largo tiempo de espera de la resolución de su solicitud, se ha desaprovechado la oportunidad de consolidar una figura –como el arraigo de segunda oportunidad en la versión de borrador– que dé respuestas a la situación de solicitantes de PI rechazados.

Este enfoque contrasta con modelos como el alemán, que reconocen de forma más coherente la integración de los solicitantes de PI mediante vías permanentes de regularización. Concretamente, en Alemania, la implementación del concepto de *Spurwechsel* ha permitido tender puentes entre la normativa de asilo y extranjería, otorgando a los solicitantes de PI rechazados opciones para integrarse legalmente a través de mecanismos como la *Ausbildungsduldung* y la *Beschäftigungsduldung*. Mediante la presentación de las instituciones del derecho de extranjería germano no se ha tratado de impulsar una mutación jurídica en el ordenamiento español por vía de la imposición, como clamaría el método difusionista del derecho comparado o la conocida doctrina de los trasplantes legales (Watson, 1993), sino que se pretende activar al legislador español para que abra los horizontes hacia una mayor flexibilidad y creatividad legal que permita ofrecer a la persona extranjera un estatus y unas garantías respetuosas con los derechos humanos.

España enfrenta el reto de diseñar políticas migratorias que reflejen la complejidad de los flujos actuales, donde factores nuevos de movilidad, como la crisis climática, difuminan las categorías tradicionales de migración. Abogar por soluciones estructurales, como un arraigo de segunda oportunidad adaptado a los solicitantes de PI, permitiría articular un sistema más equitativo, efectivo y alineado con los principios de integración previstos por la legislación española y el Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia, 2023-2027. El Estado español tiene la oportunidad de no seguir la peligrosa senda que está recorriendo la UE

respecto al derecho a solicitar asilo, que con la entrada en vigor del Pacto Europeo de Migración y Asilo ha profundizado en su proceso progresivo de erosión y desnaturalización. Es probable que, en los próximos años, el legislador español se vea obligado a reconsiderar las vías de regularización de las personas solicitantes de PI, buscando un equilibrio entre las necesidades del mercado laboral y los derechos de los solicitantes de asilo, tal y como se viene realizando en Alemania en los últimos años.

Así, en clave propositiva, se considera que deberían llevarse a cabo una serie de acciones.

En primer lugar, resulta urgente mejorar los cauces de acceso al territorio para las migraciones laborales y así poder descongestionar la vía del asilo, puesto que una de las principales causas de la saturación del sistema de asilo recae en el hecho de que la política de cierre fronterizo respecto a las migraciones económicas puesta en marcha a partir de la década de 1970 no ha sido revertida, teniendo una repercusión especialmente negativa en las personas inmigrantes trabajadoras más precarias, a las que no alcanza el giro del modelo migratorio que pretende atraer talentos y profesionales altamente cualificados. Así, la primera acción debería ir encaminada a establecer un marco general aplicable a todas las personas trabajadoras –sin especificar sector o nivel de cualificación–, de modo que puedan acceder a vías regulares para gestionar su proceso migratorio sin depender de mecanismos extraordinarios de regularización ni de procesos de contratación extremadamente complejos, como el de los artículos 72 y subsiguientes del reglamento de extranjería. Así, podría resultar conveniente reconsiderar la figura del visado para la búsqueda de empleo (art. 43 y ss., RD 1155/2024), infrautilizado pero que podría reportar muchos beneficios para una mejor gestión de la llegada e incorporación de personas al mercado de trabajo.

En un segundo punto, conviene resaltar que, el sistema de asilo español está infradotado de recursos, pues el nivel de solicitudes que deben atenderse no se corresponde con los medios y el personal realmente existente. Ello implica una dilatación excesiva en el tiempo de la tramitación de las solicitudes de PI que sitúa a las personas solicitantes en un limbo legal después del cual el horizonte es incierto, sobre todo desde esta última reforma del reglamento de extranjería. Si bien la ley prevé un plazo máximo de seis meses de respuesta para las solicitudes admitidas a trámite, la duración media, en la práctica, oscila entre 18 y 24 meses, con una tasa de reconocimiento de 18.5 por ciento en 2024 (Ministerio del Interior, 2025), lo cual podría solucionarse ampliamente con un sistema de asilo fortalecido a nivel de recursos.

Finalmente, es fundamental apostar por la construcción de una vía de regularización sólida para aquellas personas solicitantes de PI que hayan emprendido ya un proceso de integración y que vean posteriormente su solicitud denegada, pues la imposibilidad de acceder a un estatus legal y estable puede desincentivar, tanto a la persona solicitante como a los poderes públicos, a llevar a cabo acciones de integración, lo que puede desembocar en una mayor segregación de este colectivo, que repercutirá negativamente en la garantía de sus derechos y en el cumplimiento de los objetivos de integración previstos por la normativa.

Cabe resaltar que las personas solicitantes de asilo que se hallan dentro del sistema de acogida de PI reciben, por ser usuarias de dicho sistema, la asistencia de equipos multidisciplinares que tienen como objetivo su inclusión socioeconómica y laboral en España mientras se encuentran en los dispositivos de acogida. Por lo tanto, cerrarles las puertas del arraigo si no consiguen ser beneficiarias de PI supone necesariamente desaprovechar todo lo trabajado durante meses o años y hacer inútiles sus esfuerzos, así como los del personal de las entidades sociales y los recursos económicos públicos destinados para aquel fin.

Si bien establecer la fórmula concreta que esta vía debe tomar es demasiado aventurado, resulta necesario aprender de lo ya existente y, por tanto, apostar por una solución duradera –y no temporal, como la actual– y clara, que fomente la empleabilidad y la formación sin caer en la praxis del legislador alemán, que ha construido un modelo ininteligible de figuras en muchos casos análogos. Así, sería conveniente vincular esa regularización a indicadores de integración sujetos a una valoración casuística, en la que intervengan informes de integración social y la acreditación de vínculos laborales, sociales, familiares o formativos pero tratando de que la regularización no obedezca a una lógica economicista que instrumentalice a la persona desplazada como mano de obra útil, sino a una perspectiva humanitaria vinculada a la integración efectiva de las personas migrantes que no obstaculice de forma abrupta el camino recorrido en materia de integración y evite la irregularidad administrativa como causa primera de la exclusión social.

REFERENCIAS

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2024). Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2023. <https://www.acnur.org/media/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2023>
- Becker, U. (2017). Die Zukunft des europäischen und deutschen Asylrechts. En C. Walter y M. Burgi (Eds.), *Die Flüchtlingspolitik, der Staat und das Recht* (pp. 55-106). Mohr Siebeck.
- Bendixsen, S. y Näre, L. (2024). Welfare state bordering as a form of mobility and migration control. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 50(11), 2689-2706. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2023.2298540>
- Borrelli, M. L., Lindberg, A. y Wyss, A. (2021). States of Suspicion: How Institutionalised Disbelief Shapes Migration Control Regimes. *Geopolitics*, 27(4), 1025-1041. <https://doi.org/10.1080/14650045.2021.2005862>
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). (2024). *Informe 2024. Las personas refugiadas en España y Europa*. https://www.cear.es/wp-content/uploads/2024/06/CEAR-INFORME_2023.pdf
- Comisión Europea. (2020). *Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027*, COM (2020) 758 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0758>

- Deutscher Bundestag. (2008). *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern* [Ley sobre la residencia, el empleo y la integración de extranjeros]. Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 162. https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/
- Deutscher Bundestag. (2016). *Integrationsgesetz* [Ley para la integración]. Bundesgesetzblatt, Teil I (No. 39), 1939-1949. <http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger&jumpTo=bgbl116s1939.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2024). *Gesetz zur Verbesserung der Rückführung (Rückführungsverbesserungsgesetz)* [Ley para mejorar las expulsiones]. Bundesgesetzblatt I (Nr. 54).
- Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 26 de junio, 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, *DOUE*, 29 de junio de 2013, núm. 180.
- Fontanari, E. (2022). Germany, year 2020. The tension between asylum right, border control, and economy, through the imperative of deservingness. *Migration Studies*, 10(4), 766-788. <https://doi.org/10.1093/migration/mnac019>
- Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchende (GGUA). (2024). *Spurwechsel im Fachkräfteeinwanderungsgesetz 2.0: Nur wenig geht, vieles geht nicht*. https://www.ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/Spurwechsel.pdf
- Hollifield, J. (1992). *Immigrants, Markets, and States*. Harvard University Press.
- Hollifield, J., Martin, P., Orrenius, P. y Héran, F. (2022). *Controlling Immigration. A Comparative Perspective*. Stanford University Press.
- Hruschka, C. y Rohmann, T. (13 de agosto de 2020). *Kohärentes Asyl- und Aufenthaltsrecht statt legislativer Hyperaktivität*. Verfassungsblog. <https://verfassungsblog.de/kohaerentes-asyl-und-aufenthaltsrecht-statt-legislativer-hyperaktivitaet/>
- Hruschka, C. y Rohmann, T. (2021). Excluded by crisis management? Legislative hyperactivity in post-2015 Germany. *International Migration*, 61(3), 12-24. <https://doi.org/10.1111/imig.12926>
- Joppke, C. (2024). From Asylum to Labour: Track Change in German Migration Policy. *West European Politics*, 47(4), 813-39. <https://doi.org/10.1080/01402382.2023.2238163>
- Laubenthal, B. (2019). Refugees Welcome? Reforms of German Asylum Policies between 2013 and 2017 and Germany's Transformation into an Immigration Country. *German Politics*, 28(3), 412-425. <https://doi.org/10.1080/09644008.2018.1561872>
- Ley 12/2009, de 2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, *Boletín Oficial del Estado* 31 de octubre de 2009, núm. 263.
- Ley Orgánica 4/2000, de 2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, *Boletín Oficial del Estado*, 12 de enero de 2000, núm. 10.

- Menjívar, C. (2006). Liminal Legality: Salvadoran and Guatemalan Immigrants' Lives in the United States. *American Journal of Sociology*, 111(4), 999-1037, <https://doi.org/10.1086/499509>
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2025). Memoria de análisis del impacto normativo del Real Decreto 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. <https://expinterweb.inclusion.gob.es/participacion/downloadFile?blob=MAIN%20PROYECTO%20RD%20XX%20REGLAMENTO%20LEY%20ORGANICA%20EXTRANJERIA.pdf&norma=2024017>
- Ministerio del Interior. (16 de enero de 2025). *La Oficina de Asilo y Refugio resuelve en 2024 96 251 expedientes de protección internacional, un 4,2 % más que en 2023*. <https://www.interior.gob.es/opencms/en/detail-pages/article/La-Oficina-de-Asilo-y-Refugio-resuelve-en-2024-96.251-expedientes-de-proteccion-internacional-un-42-por-ciento-mas-que-en-2023/>
- Obligado, C. (2020). *Una casa lejos de casa. La escritura extranjera*. Ediciones Contrabando.
- Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE). (2023). Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia (2023-2027).
- Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI). (2024). Estadística de personas con autorización de residencia por arraigo. Stock mensual desde el 30 de junio de 2013 al 30 de junio de 2023. <https://www.inclusion.gob.es/documents/2178369/2280852/NotaArraigo.pdf/d390a344-e1a8-b793-dd6e-e07ac10f863b?t=1690466582396>
- Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI). (2025). *Personas con autorización de residencia por arraigo*. <https://www.inclusion.gob.es/web/opi/estadisticas/catalogo/arraigo?tab=ultimos-datos>
- Parekh, S. (2016). *Refugees and the Ethics of Forced Displacement*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315883854>
- Real Decreto 557/2011, de 20 de abril de 2011, 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, *Boletín Oficial del Estado*, 30 de abril de 2011, núm. 103.
- Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre de 2024, 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, *Boletín Oficial del Estado*, 20 de noviembre de 2024, núm. 280.
- Roxström, E. y Gibney, M. (2012). The Legal and Ethical Obligations of the UNHCR: The Case of Temporary Protection in Western Europe. En N. Steiner, M. Gibney y G. Loescher (Eds.), *Problems of Protection: The UNHCR and Human Rights* (pp. 37-60). Routledge.
- Sarkozy, N. (9 de julio de 2005). [Declaración ante la Asamblea Nacional sobre las propuestas de la Unión por un Movimiento Popular (UMP) en materia de inmigración, integración y empleo].

Segunda Convención de la UMP "Por un proyecto popular: inmigración selectiva, integración exitosa". Vie-Publique. <https://www.vie-publique.fr/discours/148700-nicolas-sarkozy-09062005-ump-immigration-integration-emploi>

Sayad, A. (2011). *La doble ausencia: de las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*. Anthropos.

Secretaría de Estado de Migraciones (SEM). (8 de junio de 2021). Instrucción SEM 1/2021 sobre el procedimiento relativo a las autorizaciones de residencia temporal por razones de arraigo laboral [derogada].

Secretaría de Estado de Migraciones (SEM). (30 de enero de 2025). Nota aclaratoria sobre la Disposición Transitoria Quinta del RD 1155/2024, del 19 de noviembre. https://www.inclusion.gob.es/documents/d/migraciones/report_250129-nota-disposicion-transitoria-quinta-rloex_oex_v2-002-1-

Seiler, A. J. (prólogo de Frisch, M.). (1961). *Siamo Italiani: Die Italiener. Gespräche mit italienischen Arbeitern in der Schweiz*. EVZ-Verlag.

Shachar, A. (2006). The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes. *New York University Law Review*, 81. <https://ssrn.com/abstract=883739>

Solanes, A. (2010). Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, (90), 77-101.

Solanes, A. (2024). Estrategias de integración intercultural: ¿cómo avanzar en la gestión de la diversidad? *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (51), 100-132. <https://doi.org/10.7203/CEFD.51.28340>

Somma, A. (2015). *Introducción al derecho comparado* (Trad. Esteban Conde Naranjo). Universidad Carlos III de Madrid. <https://hdl.handle.net/10016/20259>

Täubig, V. (2009). *Totale Institution Asyl. Empirische Befunde zu alltäglichen Lebensführungen in der organisierten Desintegration*. Juventa Verlag.

Thym, D. (2019). *The German Migration Package: A New Deal on Labour Migration? EU Immigration and Asylum Law and Policy*.

Thym, D. (2022). Komplexität als Chance, Gestaltungsoptionen für das künftige Punktesystem zur Fachkräfteeinwanderung. *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 42(4), 139-143.

Torró Calabuig, A. (2024). Immigrants' condition of expulsability: A comparative approach to the German and French legal framework. *Oñati Socio-Legal Series*, 14(6), 1698-1722. <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.2119>

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo). (2021). STS 1184/2021, de 25 de marzo, recurso núm. 1602/2021 (RJ 2021/452).

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo). (2021). STS 4937/2021, de 16 de diciembre, recurso núm. 7864/2020, resolución núm. 1502/2021.

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo). (2024). STS 414/2024, de 24 de enero, recurso núm. 103/2024 (RJ 2024/8727).

Watson, A. (1993). *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*. University of Georgia Press.