C/2025/764

11.2.2025

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Análisis factual y legislativo para una integración efectiva de los nacionales de terceros países en el mercado laboral de la UE

(Dictamen de iniciativa)

(C/2025/764)

Ponente: **Panagiotis GKOFAS**

Coponente: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Asesores	Ioannis PAPADIMOS (por el ponente del Grupo III) Gemma PINYOL (por el coponente del Grupo II)
Decisión de la Asamblea	18.1.2024
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	3.10.2024
Aprobado en el pleno	4.12.2024
Pleno n.º	592
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	137/2/7

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El desarrollo de una política global de la Unión Europea (UE) sobre la inmigración laboral ha sido lento y difícil desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, que confirió una competencia a la UE en el ámbito de la inmigración. La política de la UE se rige por Directivas y el resultado global ha sido que las Directivas de la Unión han logrado un nivel mínimo de armonización, lo que deja un grado significativo de discrecionalidad a los Estados miembros.

1.2. El CESE señala que la movilidad laboral organizada en la UE se rige por un marco muy fragmentado y excesivamente complejo que consta de varias Directivas de la UE y de la legislación nacional coexistente. Las diferentes categorías de trabajadores migrantes se rigen por las disposiciones de diferentes Directivas y Reglamentos, cada uno de los cuales abarca distintos aspectos y fases del proceso de migración.

1.3. El CESE considera que, en lugar de complementar las políticas nacionales, la política de la UE se centra en el mismo tipo de trabajadores. Esto resulta especialmente problemático para los trabajadores altamente cualificados, que representan, en términos tanto cuantitativos como cualitativos, la principal categoría de trabajadores que la UE desea atraer y retener. La UE no debe intentar sustituir las políticas nacionales de inmigración laboral por las políticas de la UE, ni necesita hacerlo. Por el contrario, la política de la UE debe ser complementaria de las nacionales y toda intervención de la UE debe justificarse cuidadosamente en relación con el principio de subsidiariedad.

1.4. Dado que la escasez de mano de obra constituye un reto europeo común que varía tanto en función de los Estados miembros como de los distintos sectores del propio mercado laboral y que puede estar vinculada a las condiciones laborales del sector o de la profesión, también requiere una respuesta común. Aprovechar el potencial de un mercado laboral único de la UE, en lugar de funcionar como veintisiete mercados laborales separados, situaría a la UE en una mejor posición para atraer trabajadores migrantes en la «carrera mundial por el talento».

1.5. El CESE desea llamar la atención de la Comisión Europea sobre una opción a corto plazo para la integración de mano de obra migrante en la UE, que podría consistir en utilizar el enfoque sectorial actual con una legislación que se centre específicamente en los sectores relevantes para la política industrial de la UE. El enfoque a largo plazo de la UE debe consistir en seguir y aplicar una política común de migración laboral que evite la competencia interna, establezca objetivos comunes claros y adapte un conjunto de instrumentos a dichos objetivos, situando así a la UE en una mejor posición para competir a escala internacional.

1.6. El CESE destaca la necesidad de establecer normas claras sobre el acceso de los migrantes a visados y permisos de trabajo, así como de garantizar el reconocimiento de sus títulos y cualificaciones profesionales. Por lo que se refiere al problema del reconocimiento de los títulos de los migrantes ([1]), sería importante desarrollar unas normas europeas sobre cualificaciones y competencias, que podrían resolver este problema.

1.7. El CESE llama especialmente la atención sobre la necesidad de facilitar el acceso de los migrantes al mercado laboral mediante el desarrollo de políticas y planes de acción destinados a promover su inclusión (con disposiciones particulares para las mujeres) en el mercado laboral, en los que se aborden sus necesidades específicas y se desarrolle una cooperación eficaz entre los gobiernos, los sindicatos, las entidades sociales y las organizaciones patronales en el diseño y la financiación de la formación profesional de los migrantes, garantizando que haya también clases de lengua y de ciudadanía a disposición de los solicitantes de asilo y los refugiados.

1.8. El CESE subraya la importancia de garantizar que los representantes oficialmente reconocidos de las comunidades de migrantes mantengan contacto con los representantes de los sectores público y privado y los sindicatos. También destaca la importancia de que las comunidades de migrantes participen en la vida cívica. Una buena iniciativa paneuropea sería la creación de un Consejo Europeo para la Integración de Migrantes y Refugiados que vinculara a las asociaciones y comunidades de migrantes reconocidas con los distintos foros europeos.

1.9. Los migrantes irregulares que trabajan en el mercado laboral informal suelen hacerlo en empleos poco cualificados. Está vigente un marco legislativo europeo sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular (Directiva 2009/52). A fin de evitar que los nacionales de terceros países utilicen vías irregulares para llegar a Europa, los acuerdos bilaterales con los países de origen podrían incluir la regularización de los migrantes irregulares, con acuerdos paralelos para el acceso al trabajo de baja cualificación o de temporada, a cambio de que el país de origen asumiera la obligación de aceptar a cualquiera de sus nacionales que intente entrar en la UE de forma irregular.

1.10. El CESE desea prestar especial atención a la situación de los solicitantes de asilo y los refugiados, que a menudo se enfrentan a restricciones administrativas para acceder al mercado laboral o para convertirse en trabajadores por cuenta propia, ya que solo un pequeño número de países europeos concede acceso inmediato al mercado de trabajo a los solicitantes de asilo.

1.11. El CESE subraya la importancia de hacer cumplir las prohibiciones de las agencias de contratación que hayan incurrido en prácticas poco éticas o abusivas, y de mantener listas negras de agencias con un historial de explotación. Desearía que se prohibiera a los empleadores celebrar contratos con agencias incluidas en la lista negra y que se impusieran sanciones por incumplimiento.

1.12. El CESE propone que se establezca un mecanismo (observatorio) a escala europea que sirva como centro de asesoramiento sobre cómo desarrollar marcos legislativos que regulen cuestiones relacionadas con la migración; apoyar proyectos que promuevan el desarrollo intercultural; combatir la explotación; y promover el diálogo entre investigadores, responsables de políticas y representantes de la sociedad civil que se ocupen de problemas de migración.

1.13. El CESE desea que se desarrollen programas educativos en las escuelas para introducir el conocimiento de diferentes culturas, lenguas y religiones, y aboga por la participación activa de los migrantes en las actividades de partidos políticos, sindicatos y asociaciones de migrantes y de la diáspora. Es igualmente importante promover el conocimiento mutuo y recíproco de las diferencias sociales y culturales para facilitar una mejor comprensión entre las comunidades de acogida y las de migrantes. A este respecto podría ser fundamental el papel de las organizaciones de la sociedad civil, ya que poseen la capacidad de ayudar a desarrollar sociedades mejor informadas y, por tanto, de actuar como enlace en las sociedades de acogida.

([1]) DO C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj, https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/opinions/talent-mobility-package.

1.14. El CESE se declara favorable a promover la aplicación del Reglamento (UE) n.º 1231/2010 ([2]) para ampliar la aplicación de las normas de la UE relativas a la coordinación de la seguridad social a los nacionales de países no pertenecientes a la UE que residen legalmente en la UE y se encuentran en una situación transfronteriza, como una de las principales condiciones para la inclusión social y la integración de los migrantes y la prosperidad de los países de acogida.

1.15. El CESE desearía que el acceso a la financiación de la UE sea mejor, sin fisuras y más fácilmente disponible, y que se garantice la complementariedad entre los dos principales fondos para la integración, el FAMI y el FSE+, por ejemplo, mediante la aplicación de mecanismos de coordinación a escala nacional y la garantía de que el componente de inclusión social de los programas del FSE+ sea accesible a los migrantes y refugiados, ya que los Estados miembros no están obligados a destinar a los migrantes el 25 % asignado a la inclusión social.

1.16. El CESE acoge con satisfacción el refuerzo de la dimensión exterior mediante el apoyo a la cooperación al desarrollo, la diplomacia en materia de migraciones y los marcos de cooperación regional en materia de migración laboral dentro y fuera de la vecindad inmediata de la UE. Las iniciativas regionales pueden facilitar el diálogo, el intercambio de información y la coordinación de políticas entre los países de origen, tránsito y destino, lo que promovería enfoques armonizados de la gestión de la migración y permitiría abordar retos comunes, como la migración irregular, el tráfico de inmigrantes y la trata de seres humanos.

1.17. El CESE anima a explorar mecanismos para fomentar una migración circular, mediante los cuales los migrantes se desplacen de forma temporal entre sus países de origen y de destino, a fin de maximizar los beneficios tanto para los países de origen como para los de acogida y al mismo tiempo minimizar los posibles retos sociales y económicos.

1.18. El CESE considera que el crecimiento económico de Europa en el futuro dependerá de su capacidad para aprovechar mejor las capacidades y los talentos de las personas y promover tecnologías y empresas innovadoras. Por lo tanto, una prioridad clave debe ser la eliminación de los obstáculos para el acceso de los migrantes al mercado laboral y la oferta de oportunidades para el desarrollo de sus capacidades y talentos. A tal fin, dado que las medidas actuales están fragmentadas y son incompletas, es necesario un programa de reformas más amplio destinado a garantizar la competitividad económica y permitir a la UE competir realmente en la carrera mundial por el talento. En resumen, es evidente la necesidad de una mejor política europea en materia de migración laboral. Mediante la adopción de un enfoque global y coordinado, la UE puede aprovechar el potencial de la movilidad laboral para impulsar el crecimiento económico, abordar los retos demográficos, promover la inclusión social y defender los derechos de todos los trabajadores.

2. **Panorama de las tendencias actuales de la migración laboral dentro de la UE**

2.1. El **Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo** sirve de marco regulador general de la UE en lo que se refiere a los solicitantes de asilo. El acuerdo político alcanzado entre el Parlamento Europeo y el Consejo sienta las bases para lo que se espera sea una gestión justa, eficiente y sostenible de la migración a largo plazo.

2.2. Además, a escala de la UE también existen **vías legales**. Esas vías legales incluyen varias Directivas, como la Directiva sobre la tarjeta azul de la UE, la Directiva sobre los trabajadores temporeros, la Directiva sobre traslados intraempresariales (ICT), la Directiva sobre residencia de larga duración, la Directiva sobre el permiso único y las Directivas sobre fines de investigación y educación. Cabe señalar que el Consejo de la UE, en su votación final del 12 de abril de 2024, aprobó la Directiva revisada sobre el permiso único. El instrumento refundido está diseñado para mejorar los procesos de solicitud, aumentar la movilidad en el mercado laboral y facilitar la salida de situaciones de explotación ([3]).

2.3. La UE mantiene su compromiso de proporcionar vías seguras y legales para las personas necesitadas de protección a través de los **programas de la UE en materia de reasentamiento** que permitan a los refugiados más vulnerables llegar a Europa sin tener que recurrir a redes delictivas de tráfico ilícito o poner en peligro sus vidas tomando rutas peligrosas.

([2]) Reglamento (UE) n.º 1231/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se amplía la aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004 y el Reglamento (CE) n.º 987/2009 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos (DO L 344 de 29.12.2010, p. 1).

([3]) Véase https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/04/12/legal-migration-council-gives-green-light-to-single-work-and-stay-permit-for-non-eu-nationals/.

2.4. Por otra parte, existe la **Reserva de Talentos de la UE**, cuyo objetivo es facilitar la adecuación entre la oferta y la demanda. Al reconocer que facilitar la adecuación entre la oferta y la demanda de empleo y garantizar unas condiciones de trabajo equitativas y justas para los nacionales de terceros países puede ayudar a atraer talento de países no pertenecientes a la UE, como parte del **paquete de movilidad de las capacidades y el talento** ([4]), la **Reserva de Talentos de la UE** ([5]) tiene por objeto facilitar la contratación de solicitantes de empleo de países no pertenecientes a la UE en profesiones que sufren escasez a escala de la Unión en todos los niveles de capacidades ([6]).

2.5. Recientemente, la Comisión ha presentado el plan de acción sobre la **escasez de mano de obra y de personal cualificado**. El plan establece acciones en cinco ámbitos ([7]) que deben llevarse a cabo rápidamente a escala de la UE, nacional y de los interlocutores sociales, entre ellas: contribuir a la activación de las personas infrarrepresentadas en el mercado laboral; facilitar ayudas dirigidas a las capacidades, la formación y la educación; y mejorar las condiciones de trabajo en determinados sectores.

2.6. Además de las Directivas y Reglamentos aplicables a escala de la UE, cada Estado miembro cuenta con sus propias **políticas nacionales de inmigración** que rigen la migración laboral. Estas políticas pueden incluir diversos tipos de permisos de trabajo, permisos de residencia y regímenes para trabajadores cualificados, estudiantes, investigadores y otras categorías de migrantes.

2.7. Algunos Estados miembros tienen **acuerdos bilaterales** con países no pertenecientes a la UE para facilitar la migración laboral. Estos acuerdos pueden abarcar sectores o categorías específicos de trabajadores y prever procedimientos simplificados para la contratación, los permisos de trabajo y la residencia.

3. **Observaciones generales**

3.1. El CESE coincide con la Comisión en que la creación de canales laborales para los nacionales de terceros países en la UE debería sin duda ser un componente central de una política migratoria global y equilibrada. Como reconoce la Comisión, el desarrollo de vías legales hacia Europa con fines de trabajo no solo contribuye a aliviar la presión sobre las rutas irregulares, sino que también permite a la UE y a sus Estados miembros atraer talento y capacidades que contribuyen a la prosperidad económica de toda la Unión.

3.2. Además, el CESE señala que las presiones demográficas también generan una necesidad de mano de obra, de ahí que la demografía constituya un factor clave para la migración en Europa. Es el factor que puede cambiar la narrativa sobre las percepciones de este fenómeno. Los Estados miembros necesitan urgentemente cubrir sus necesidades laborales, pero también reforzar sus sistemas de protección social y de pensiones. Las políticas de migración proactivas podrían mejorar significativamente la situación demográfica en Europa.

3.3. La escasez de mano de obra en Europa, que varía en función de los Estados miembros y de los distintos sectores del propio mercado laboral y que puede estar vinculada a las condiciones laborales del sector o de la profesión, tendrá importantes consecuencias económicas, ya que menos personas contribuirán a la financiación de las pensiones, disminuirá el consumo y la protección social quedará limitada. La población en edad de trabajar está disminuyendo, lo que está provocando escasez de mano de obra en una serie de sectores, como los servicios sanitarios, la asistencia social, la agricultura, la construcción, la hostelería, la restauración, las tecnologías de la información y los servicios financieros. Por lo tanto, la migración podría ser muy beneficiosa para Europa si se aplican las medidas políticas necesarias.

([4]) Comunicación de la Comisión del 15 de noviembre de 2023 sobre la movilidad de las competencias y el talento, COM(2023) 715 final.

([5]) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una Reserva de Talentos de la UE – COM(2023) 716 final.

([6]) DO C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.

([7]) – Contribuir a la activación de las personas infrarrepresentadas en el mercado laboral;
— Facilitar ayudas dirigidas a las capacidades, la formación y la educación;
— Mejorar las condiciones de trabajo en determinados sectores;
— Mejorar una movilidad de los trabajadores y los aprendientes dentro de la UE que se ajuste a sus necesidades;
— Atraer talento de fuera de la UE.
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10790.

3.4. El CESE reitera que, al contrario de lo que afirma la mayor parte de la retórica populista contra los migrantes, según la cual estos constituyen una pesada carga para el sistema de protección social, un reciente estudio de la OCDE sobre el impacto fiscal de la migración en todos los países europeos integrados en esta organización pone de manifiesto que la contribución de los migrantes a los impuestos y las cotizaciones sociales es mayor que lo que reciben en prestaciones individuales ([8]).

3.5. El CESE lamenta que, a pesar del reconocimiento de las necesidades, la respuesta para permitir el acceso de la migración al mercado laboral de la UE se enfrenta a numerosos retos, entre los que se encuentran barreras jurídicas, lingüísticas y culturales, discriminación y sesgos, el reconocimiento de capacidades y la evaluación y reconocimiento de credenciales, restricciones de movilidad, exclusión social y problemas de integración, así como un acceso limitado a la protección social y condiciones de trabajo abusivas ([9]).

3.6. El CESE considera que la participación en la vida cívica es sumamente importante para la creación de un «sentimiento de pertenencia» a la sociedad de acogida entre los nacionales de terceros países, así como para la creación de condiciones de conocimiento mutuo, colaboración y aceptación.

3.7. Basándose en las buenas prácticas de varios Estados miembros que han creado Consejos para la Integración de Migrantes y Refugiados en determinados municipios, esta idea podría ampliarse como una política paneuropea. El «Consejo Europeo para la Integración de Migrantes y Refugiados» (ECIMR) tendría un carácter consultivo y su objetivo sería reforzar la integración y familiarizar a los nacionales de terceros países con las estructuras y procedimientos de la UE.

3.8. El CESE desea subrayar que la migración debe percibirse como una oportunidad, no como un riesgo. La ausencia de una política migratoria coordinada a escala europea ha preparado el camino para que aumenten los temores infundados entre la población europea, que han sido explotados posteriormente por algunas fuerzas políticas y medios de comunicación para presentar una imagen distorsionada de la migración como una amenaza.

3.9. El CESE rechaza la falsa idea común de que los migrantes constituyen una amenaza para la población local al ocupar sus puestos de trabajo y explotar los sistemas de seguridad social. Llama la atención de la Comisión y de las autoridades de los Estados miembros y de sus sociedades sobre el impacto positivo de la migración en el desarrollo económico europeo, y pide que las políticas europeas contribuyan a aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece la migración.

3.10. El CESE celebra que la revisión recientemente concluida de la Directiva sobre la tarjeta azul de la UE, así como las reformas en curso de la Directiva sobre el permiso único, puedan contribuir a mejorar su funcionamiento. Por ejemplo, unos umbrales de admisibilidad más bajos y flexibles para la tarjeta azul pueden ampliar su ámbito de aplicación. La propuesta de refundición de la Directiva sobre el permiso único, destinada a simplificar y aclarar su ámbito de aplicación, puede hacerla más eficaz, aunque sigan sin abordarse las condiciones de entrada para los migrantes con cualificaciones bajas y medias.

3.11. El CESE celebra que la Reserva de Talentos de la UE ([10]) pueda ayudar a coordinar las políticas de los Estados miembros. También acoge con satisfacción que incluya salvaguardias integradas para evitar prácticas abusivas y desleales, y señala que los nacionales de terceros países contratados a través de la Reserva de Talentos de la UE tendrán los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores de la UE una vez accedan al empleo, también en lo que se refiere al respeto de la legislación y los principios de la UE, para garantizar una integración sin problemas en las comunidades locales.

([8]) Perspectivas de la Migración Internacional 2021, © OCDE 2021, p. 121.

([9]) Más información en el estudio del CESE sobre los trabajadores temporeros, Rossella Soldi y Simona Cavallini, 22 de abril de 2023 – Revisado el 12 de mayo de 2023, https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-05-23-186-en-n.pdf.

([10]) DO C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.

3.12. El CESE señala que los Estados miembros pueden decidir cómo alcanzar los objetivos de las Directivas y, por lo tanto, disponen de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de incorporarlas al Derecho nacional. Lamenta que el marco legislativo esté muy desvinculado de ámbitos políticos clave de la UE. La reticencia de los Estados miembros a hacer uso de la legislación de la UE se debe sin duda a que las normas de la Unión permiten establecer disposiciones más favorables en el Derecho nacional. De ahí que el acervo legislativo de la UE en materia de migración laboral refuerce las preferencias nacionales más que ponerlas en cuestión o complementarlas. No se hará frente a este reto con el recurso a soluciones nacionales, ya que es probable que la competencia dentro de la UE dé lugar a divergencias entre la capacidad de los Estados miembros para cumplir los objetivos de la Estrategia Industrial de la UE.

Bruselas, 4 de diciembre de 2024.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE