

Gonzalo María Morato Frías

**LA "EXCEPCIONALIDAD" DE LAS
AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA TEMPORAL
POR CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES**

TRABAJO FINAL DE MÁSTER

Directora: Dra. Diana Marín Consarnau

**Tarragona
2026**

Este TFM se ha realizado en la modalidad:

☐ **Artículo científico**

☒ **Trabajo de investigación**

Declaración de uso de herramientas de inteligencia artificial (IA)

Indique si ha utilizado herramientas de inteligencia artificial generativa (*ChatGPT, Copilot, Gemini, Claude* u otras) durante la elaboración de este trabajo.

☒ No he utilizado herramientas de IA.

☐ Sí he utilizado herramientas de IA.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO 1. COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICA MIGRATORIA. EL CONCEPTO DE EXTRANJERO Y SU ESTATUS JURÍDICO EN MATERIA DE DERECHO LABORAL.....	14
1. POLÍTICA MIGRATORIA.....	14
1.1. Competencias del Estado y de las comunidades autónomas.....	15
1.2. Competencias en el marco de la Unión Europea.....	17
2. BREVE REFERENCIA AL CONCEPTO DE EXTRANJERO Y SU ESTATUS JURÍDICO EN DERECHO LABORAL.....	19
2.1. Concepto de extranjero. Especial referencia a los familiares de ciudadanos de la Unión Europea.....	19
2.2. Derechos del extranjero en el ámbito laboral y de la Seguridad Social. ..	22
CAPÍTULO 2. EL MARCO NORMATIVO EN MATERIA DE EXTRANJERÍA Y LAS AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA POR CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES.....	24
1. NORMATIVA INTERNACIONAL.....	25
1.1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.....	25
1.2. El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966.....	27
1.3. El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (AGNU, 19 de diciembre de 2018).....	29
2. NORMATIVA NACIONAL.....	33
2.1. Constitución Española de 1978 y LOEX.....	33
2.2. Desarrollo reglamentario.....	35
A. Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre. Análisis de impacto.....	35
B. Reforma del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre. La regularización administrativa extraordinaria de personas migrantes que ya viven en España. .	38

CAPÍTULO 3. AUTORIZACIONES DE TRABAJO VINCULADAS A AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA TEMPORAL POR CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES: LIMITACIONES, ALCANCE E INFRACCIONES EN EL ORDEN SOCIAL. 41

- 1. LA CONCESIÓN DE AUTORIZACIONES DE TRABAJO DERIVADAS DE AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA POR CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES..... 41**
- 2. LÍMITES A LA CONCESIÓN DE LAS AUTORIZACIONES DE TRABAJO. 42**
 - 2.1. *Límites relacionados con los trabajadores menores de edad.*..... 42**
 - 2.2. *Límites en el supuesto de arraigo socioformativo.*..... 43**
- 3. ALCANCE DE LA AUTORIZACIÓN DE TRABAJO PAREJA A LA AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA TEMPORAL POR CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES..... 44**
- 4. INFRACCIONES EN EL ORDEN SOCIAL. 44**

CAPÍTULO 4. CONTEXTO ACTUAL DE LA REALIDAD MIGRATORIA CONTEMPORÁNEA EN ESPAÑA VINCULADA A LAS CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES QUE DETERMINAN LA OBTENCIÓN DE AUTORIZACIONES TEMPORALES DE RESIDENCIA..... 47

- 1. REGULACIÓN NORMATIVA INTERNA. 47**
- 2. CONTEXTO SOCIAL, JURÍDICO Y DOCTRINAL DE LAS CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES..... 48**
- 3. ESTADÍSTICA DEL MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES A FECHA DE 31 DE DICIEMBRE DE 2025. 52**
- 4. LAS AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA TEMPORAL POR CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES DE COLABORACIÓN CON AUTORIDADES. MENCIÓN ESPECIAL A LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL..... 53**
 - 4.1. *Contexto normativo.*..... 53**
 - 4.2. *Breve referencia a la relación laboral.*..... 57**
 - 4.3. *La labor de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*..... 58**
 - 4.4. *El trabajo como elemento determinante para la concesión de la autorización en las relaciones laborales por cuenta ajena. La diferencia entre infracción y responsabilidad.*..... 60**
 - 4.5. *Contexto social.*..... 64**

5. AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA TEMPORAL POR CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES POR RAZÓN DE ARRAIGO DE SEGUNDA OPORTUNIDAD.	65
5.1. Contexto normativo.	65
5.2. Contexto social y análisis estadístico.	69
6. AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA TEMPORAL POR CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES POR RAZÓN DE ARRAIGO SOCIOLABORAL.	70
6.1. Contexto normativo.	70
6.2. Contexto social y análisis estadístico.	74
CONCLUSIONES	76
BIBLIOGRAFÍA	82
WEBGRAFÍA	85
SENTENCIAS.....	87
NORMATIVA	89

LISTADO DE ABREVIATURAS

CE	Constitución Española
CC	Código Civil
CP	Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
DUDH	Declaración Universal de los derechos Humanos
PICP	Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos
PMM	Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular
LOEX	Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
RLOEX	Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
TRET	Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
TRLISOS	Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
LOSITSS	Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
LPRL	Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales
TRLGSS	Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
AEEE	Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
art.	Artículo
arts.	Artículos
p.	Página

pp.	Páginas
BOE	Boletín Oficial del Estado
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UTEX	Unidad de Tramitación de Expedientes de Extranjería
OPI	Observatorio Permanente de la Inmigración
ITSS	Inspección de Trabajo y Seguridad Social
TFM	Trabajo de Fin de Máster
CES	Consejo Económico y Social

RESUMEN

¿Son verdaderamente excepcionales las circunstancias que justifican la concesión de las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales?

El presente Trabajo de Fin de Máster aborda esta cuestión a partir del análisis jurídico de dichas autorizaciones, a la luz de los datos ofrecidos por diferentes estadísticas.

En particular, se realiza un análisis crítico de la noción de “circunstancias excepcionales” que utiliza el derecho español de extranjería, evidenciando su falta de precisión conceptual y su progresiva desvinculación de la realidad. Esta disonancia terminológica afecta a la coherencia del sistema y a su interpretación jurídica, planteando la necesidad de revisar la categoría de excepcionalidad para adecuarla a su función real.

En este contexto, los datos analizados y la normativa examinada refuerzan la idea de que la excepcionalidad es hoy fundamentalmente nominal, lo que aconseja una revisión terminológica que permita alinear el lenguaje jurídico con la realidad fáctica.

Palabras clave: derecho de extranjería, fenómeno migratorio, autorización de residencia temporal, circunstancias excepcionales, terminología jurídica.

ABSTRACT

Are the circumstances that justify the granting of temporary residence permits on exceptional grounds truly exceptional?

This TFM addresses this question through a legal analysis of such authorizations, in light of statistical data from various sources.

In particular, it develops a critical examination of the notion of “exceptional circumstances” in Spanish immigration law, highlighting both its lack of conceptual precision and its progressive detachment from reality. This terminological dissonance affects the coherence of the system and its legal interpretation, thus calling for a reconsideration of the category of exceptionality in order to align it with its actual function.

In this context, the data analysed and the regulatory framework examined reinforce the conclusion that so-called exceptionality is now largely nominal, which supports the need for a terminological revision capable of aligning legal language with factual reality.

Keywords: Immigration law, migration phenomenon, temporary residence authorization, exceptional circumstances, legal terminology.

INTRODUCCIÓN

El presente Trabajo de Fin de Máster plantea la duda sobre el carácter excepcional que se atribuye normativamente a determinadas circunstancias que justifican la obtención de autorizaciones de residencia temporal en España. Esta cuestión constituye el punto de partida y el eje vertebrador de la investigación realizada.

En apariencia, la formulación resulta sencilla y remite a una cuestión básica, a saber, determinar si las situaciones examinadas en este TFM, que el ordenamiento jurídico español califica como “excepcionales”, responden realmente a esa condición de anormalidad. La respuesta a este interrogante arroja un problema de naturaleza terminológica, dogmática y práctica que obliga a revisar críticamente la coherencia entre el lenguaje jurídico y la realidad social.

La noción de excepcionalidad, en su sentido más intuitivo y común, remite a lo infrecuente, a lo que se aparta de la regla general o a aquello que exige una respuesta singular, precisamente, por su carácter extraordinario. Esta idea, trasladada al ámbito del derecho de extranjería, justificaría la existencia de vías específicas de acceso a la residencia destinadas a supuestos marginales en los que la aplicación rígida del régimen ordinario resultaría incompatible con determinados valores imperantes en nuestro sistema jurídico¹. Sin embargo, el análisis de la evolución normativa, de la práctica administrativa y de los datos estadísticos revela una realidad en la que ciertas autorizaciones por circunstancias excepcionales han adquirido una centralidad creciente, convirtiéndose en una de las principales vías de regularización de personas extranjeras en España².

Esta constatación plantea una tensión conceptual difícil de ignorar. Si lo que se presenta como excepcional es, en la práctica contemporánea, recurrente, previsible y cuantitativa y cualitativamente relevante, cabe preguntarse hasta qué punto el término empleado por el legislador sigue describiendo adecuadamente la figura jurídica examinada.

El contexto en el que se sitúa este debate es el de una transformación profunda del fenómeno migratorio en España. Lejos de tratarse de episodios coyunturales o fluctuaciones pasajeras, la inmigración constituye hoy un elemento estructural de la sociedad española, con un impacto directo en la demografía, el mercado de trabajo y la sostenibilidad del Estado social³. En paralelo, la irregularidad administrativa ha dejado de ser una anomalía residual para constituir una fase habitual del itinerario migratorio de una parte significativa de la población extranjera⁴. Esta doble realidad ha obligado al ordenamiento jurídico a articular mecanismos capaces de gestionar situaciones que no pueden canalizarse adecuadamente a través de los cauces ordinarios.

¹ Destacan, a estos efectos, los valores de igualdad y justicia que refleja el artículo 1.1 de la Constitución Española de 1978.

² CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (2025). *La realidad migratoria en España: prioridades para las políticas públicas* (Informe 01/2025), Departamento de Publicaciones, pp. 33-42.

³ GIMNÉNEZ BACHMAN, M. (2014). *La situación jurídica de las inmigrantes irregulares en España*, Universitat Abat Oliba CEU, Programa de doctorado en Humanidades y Ciencias Sociales, Departamento de Derecho y Ciencias Políticas, p. 32 y 33.

⁴ LÓPEZ-CARRASCO, T. (27 de enero de 2026). *Cuántas personas viven en España de forma irregular. Los migrantes en situación irregular en España crecen casi un 700% entre 2017 y 2025: de 107.000 a 840.000, según Funcas*, ONDA CERO (enlace: https://www.ondacero.es/noticias/espana/cuantas-personas-viven-espana-forma-irregular_202601276978b286c48f6b4ee36ecb57.html).

Es precisamente en este escenario donde las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales han adquirido un protagonismo decisivo, dejando de operar como instrumentos marginales para convertirse en piezas esenciales del modelo de gestión migratoria. No obstante, esta evolución no ha ido acompañada de una revisión equivalente del lenguaje jurídico empleado, lo que ha generado una creciente disonancia entre la denominación normativa y la función real de estas autorizaciones.

En línea con lo expuesto, y desde un enfoque histórico, puede afirmarse que el inicio de la década de los 2000 constituyó el punto de partida de una nueva regulación en materia migratoria, que quedaría plasmada en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante, LOEX), asumiendo, principalmente, las conclusiones adoptadas en el marco del programa de Tampere⁵.

Sin embargo, la realidad social mostró pronto algunas deficiencias de la ley, lo que obligó a reformarla, por primera vez y antes de que llegara al año de vigencia, por medio de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social⁶. A partir de entonces, se han sucedido numerosas reformas sobre la misma⁷ para adecuar el texto normativo con la precitada realidad social, lo que evidencia el carácter dinámico del fenómeno migratorio.

El programa de Tampere⁸, adoptado en sesión especial celebrada por el Consejo Europeo los días 15 y 16 de octubre de 1999 y que influye notoriamente en la regulación legal española, se centra en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea⁹. Entre sus hitos más importantes, en lo que interesa al presente trabajo de investigación, destaca la conclusión consistente en que la libertad de la que gozan los ciudadanos de la Unión Europea no puede considerarse un dominio exclusivo de los mismos, sino que ha de entenderse como un principio que ejerce un poder de atracción para el resto de los ciudadanos de todo el mundo. Este principio, junto con el de seguridad y justicia, constituyen el fundamento de las políticas que necesariamente se han de adoptar en el seno de la Unión para ofrecer garantías a las personas extranjeras que busquen su protección o traten de entrar en su territorio¹⁰.

La conclusión anterior constituye uno de los elementos de influencia más importantes de la LOEX, que apostaba, al igual que el programa de Tampere, por una política de integración¹¹ dirigida a conceder a las personas extranjeras derechos y obligaciones equiparables a los nacionales y a los ciudadanos de la Unión Europea,

⁵ CONSEJO EUROPEO de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999.

⁶ «BOE» núm. 307, de 23 de diciembre de 2000, páginas 45508 a 45522. La propia exposición de motivos de esta ley orgánica ya advertía que durante la corta vigencia de la LOEX se habían detectado “aspectos en los que la realidad del fenómeno migratorio supera las previsiones de la norma”.

⁷ La última de ellas operada por el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias («BOE» núm. 67, de 19 de marzo de 2025, páginas 36441 a 36455).

⁸ Recibe este nombre por la ciudad finlandesa donde se realiza la sesión especial del Consejo Europeo.

⁹ CONSEJO EUROPEO de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999, *INTRODUCCIÓN*.

¹⁰ CONSEJO EUROPEO de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999, *HACIA UNA UNIÓN DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA: LOS HITOS DE TAMPERE*, apartado 3.

¹¹ Esta política de integración se refleja en el propio título de la ley orgánica, incorporando al mismo, por primera vez en una ley española, el término “integración” de forma expresa.

fomentando, asimismo, la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y el desarrollo de medidas contra el racismo y la xenofobia. Fruto de ello nace, sin duda, una de sus mayores virtudes, consistente en visualizar jurídicamente a la persona extranjera en situación irregular¹².

Es en este marco y en este contexto en el que se insertan en la ley, por primera vez, las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales. Las primeras en aparecer en la LOEX fueron las relativas a las situaciones de arraigo social o laboral, razones humanitarias y colaboración con las autoridades, apelando finalmente a la normativa reglamentaria para introducir cualquier otra que pudiera determinarse conforme a reglamento¹³. Desde entonces, se han ido incorporando sucesivamente nuevas autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales, principalmente por vía reglamentaria¹⁴.

Habida cuenta del origen de las figuras examinadas, ha de partirse de la base de que el problema que aborda el presente trabajo no se limita a una mera cuestión terminológica en sentido superficial, sino que afecta a la propia estructura conceptual del sistema de extranjería. La utilización de categorías conceptualmente erróneas o desfasadas puede tener consecuencias relevantes para la interpretación normativa y, consecuentemente, para la actuación administrativa.

El análisis que se desarrolla a lo largo de este Trabajo de Fin de Máster se basa en datos estadísticos sobre el fenómeno migratorio. De esta manera, la investigación ha seguido, fundamentalmente, un método empírico. El objetivo no es únicamente describir el régimen jurídico de las autorizaciones por circunstancias excepcionales, sino cuestionar la adecuación de la categoría que las define y plantear su posible reformulación. En este sentido, el estudio se sitúa en la intersección entre el derecho de extranjería y el derecho del trabajo, prestando especial atención a aquellas autorizaciones que llevan aparejada una habilitación para trabajar y que inciden directamente en la inserción laboral de la población migrante. Concretamente, el presente trabajo se centra en tres autorizaciones: la autorización por colaboración con autoridades, por arraigo sociolaboral y por arraigo de segunda oportunidad.

La estructura responde a esta lógica analítica y progresiva. En primer lugar, el Capítulo 1 se dedica a situar el fenómeno migratorio en su contexto jurídico general, abordando las competencias en materia de política migratoria, tanto desde la perspectiva interna como internacional. Asimismo, se introduce el concepto de extranjero y su estatuto jurídico en el ámbito laboral, estableciendo las bases necesarias para comprender la relevancia de las autorizaciones de residencia en el sistema de extranjería.

¹² SOLANES A. (2010). *Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España*, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, ISSN 1137-5868, N° 90, 2010 (Ejemplar dedicado a: Migraciones Internacionales), págs. 77-102.

¹³ GIMNÉNEZ BACHMAN, M. (2014). *La situación jurídica de las inmigrantes irregulares en España*, Universitat Abat Oliba CEU, Programa de doctorado en Humanidades y Ciencias Sociales, Departamento de Derecho y Ciencias Políticas, p. 149.

¹⁴ Ejemplo de ello es la última reforma normativa operada por el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, al que se hará referencia a lo largo del presente trabajo de investigación.

El Capítulo 2 se centra en el marco normativo aplicable a las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales, incorporado un análisis detallado de las principales fuentes normativas que regulan la materia objeto de estudio.

El Capítulo 3 aborda de forma específica las autorizaciones de trabajo vinculadas a las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales. Se examinan sus límites, su alcance y las implicaciones que tienen en el ámbito del derecho laboral y del orden social, incluyendo el régimen sancionador aplicable.

El Capítulo 4 sitúa las circunstancias excepcionales en el contexto de la realidad migratoria contemporánea en España, incorporando un análisis empírico basado en datos estadísticos y en informes de organismos oficiales. Este apartado resulta especialmente relevante para comprender la dimensión cuantitativa y cualitativa del fenómeno, así como para evidenciar la distancia entre la concepción normativa de la excepcionalidad y su aplicación práctica. En este mismo capítulo se analizan de forma específica las modalidades que son objeto de investigación en el presente Trabajo de Fin de Máster, esto es, las ya citadas autorizaciones por colaboración con autoridades, por arraigo sociolaboral y por arraigo de segunda oportunidad.

Finalmente, en el apartado dedicado a las conclusiones se sintetizan los principales resultados de la investigación y se plantea una reflexión sobre la coherencia del sistema de extranjería en relación con la categoría de excepcionalidad. Se argumenta que esta noción, en su configuración y sentido actual, carece de justificación material, lo que puede contribuir a obstaculizar la comprensión de la realidad del fenómeno migratorio y a dificultar la construcción de respuestas jurídicas precisas y adecuadas en este ámbito.

En definitiva, el presente Trabajo de Fin de Máster, en el marco del análisis y estudio de las tres autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales que examina, invita a replantear una categoría aparentemente consolidada, pero cuya vigencia conceptual se encuentra en entredicho. En un contexto en el que el derecho de extranjería se enfrenta a desafíos cada vez más complejos, la precisión terminológica no constituye un mero ejercicio teórico, sino una condición esencial para garantizar la coherencia y efectividad de las normas, tanto en el desarrollo del Derecho como en su interpretación y aplicación práctica.

Para conocer si las circunstancias que fundamentan la obtención de las antedichas autorizaciones son realmente excepcionales es preciso adentrarse en un análisis detallado del sistema, confrontar la norma con la realidad social imperante y cuestionar las categorías que se han dado por supuestas a la luz de los datos estadísticos existentes y del tenor literal de las normas que regulan el fenómeno migratorio en España.

Será a lo largo de las páginas que siguen donde podrán encontrarse los elementos necesarios para dar respuesta a esta cuestión.

Capítulo 1. COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICA MIGRATORIA. EL CONCEPTO DE EXTRANJERO Y SU ESTATUS JURÍDICO EN MATERIA DE DERECHO LABORAL.

1. Política migratoria.

Recuerda De Lucas (2025) que la historia de la humanidad es una historia de migraciones, muchas de ellas masivas, que se remonta al menos a comienzos del siglo XIX¹⁵. Desde 1950, y aunque de forma heterogénea en los diferentes países, Europa se ha convertido en un territorio receptor de inmigración, donde millones de personas extranjeras han ubicado su residencia, tanto de forma legal como ilegal¹⁶. Los problemas suscitados por los movimientos migratorios han obligado a los distintos países a adoptar medidas normativas que regulen este fenómeno.

Siguiendo a León XIV (2026), la justicia social obliga a mirar a las personas y a los pueblos comenzando por los más vulnerables, entre ellos, las personas migrantes¹⁷. El modo en que una sociedad trata a este colectivo determina si su idea de justicia se fundamenta en el miedo o en la fraternidad¹⁸. Esta justicia social ha de reflejarse, como no puede ser de otro modo, en la normativa relacionada con el derecho de extranjería.

En el contexto internacional, merece especial atención el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (AGNU, 19 de diciembre de 2018), que fija un marco de cooperación internacional no vinculante para ordenar la movilidad humana desde principios de derechos humanos, soberanía estatal y coordinación entre países¹⁹. El Pacto propone veintitrés objetivos que abarcan, entre otros, la mejora de los datos, la prevención de la trata y el tráfico ilícito, la gestión integrada de fronteras, el acceso a servicios básicos y la inclusión social, con enfoques transversales de género e infancia y una clara vocación de coherencia con la Agenda 2030. En términos operativos, su orientación incide en la práctica administrativa al promover respuestas basadas en evidencias y evaluaciones individualizadas de la vulnerabilidad (por ejemplo, en relación con víctimas de trata, personas con arraigo o en contextos de crisis), así como vías regulares y flexibles para supuestos humanitarios. De este modo, el Pacto no crea obligaciones jurídicas nuevas, pero ofrece estándares y pautas que favorecen la previsibilidad y la proporcionalidad en la toma de decisiones. Para el ámbito español, esta referencia internacional refuerza la lectura finalista de las autorizaciones temporales de residencia por circunstancias excepcionales, al alinear su finalidad protectora con los objetivos de salvaguarda, inclusión y trabajo decente que el propio Pacto impulsa,

¹⁵ DE LUCAS, J. (2025). *La complejidad de las manifestaciones de la movilidad humana en Migraciones: la política*, Tirant Humanidades, págs. 36 a 42.

¹⁶ DELGADO GODOY, L. (2002). *La autorización por colaboración con autoridades, por arraigo sociolaboral y por arraigo de segunda oportunidad*, Universidad rey Juan Carlos, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Working Paper 02-18, pp. 2 y ss.

¹⁷ LEÓN XIV (2026). *Carta Encíclica MAGNIFICA HUMANITAS del Santo Padre León XIV sobre la custodia de la persona humana en el tiempo de la inteligencia artificial*. SANTA SEDE, Encíclicas, p. 41 (enlace: <https://www.vatican.va/content/leo-xiv/es/encyclicals/documents/20260515-magnifica-humanitas.html>).

¹⁸ LEÓN XIV (2026). *Carta Encíclica MAGNIFICA HUMANITAS del Santo Padre León XIV sobre la custodia de la persona humana en el tiempo de la inteligencia artificial*. SANTA SEDE, Encíclicas, p. 42.

¹⁹ Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (AGNU, 19 de diciembre de 2018). Enlace: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.acnur.org/es-es/sites/es-es/files/legacy-pdf/6349ad414.pdf>.

coadyuvando a una interpretación administrativa que priorice la dignidad, la seguridad y la integración efectiva de la persona migrante.

Desde la perspectiva nacional, el día 20 de mayo de 2026 se cumple un año desde la entrada en vigor del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social²⁰ (en adelante, RLOEX), que incorporó avances normativos orientados a adaptar el ordenamiento jurídico español a los desafíos migratorios contemporáneos, integrándolo con el marco de la Unión Europea. Entre otras novedades introducidas por el reglamento, destaca lo que, en principio, se presenta como una mayor flexibilización del régimen de autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales respecto al Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social²¹.

Si bien el presente trabajo se centra en las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales, resulta imprescindible recordar el marco normativo de competencias que afectan a la política migratoria, pues se trata de una materia en cuya regulación pueden intervenir distintos entes, particularmente, el Estado, las comunidades autónomas y la Unión Europea, que se analizan a continuación.

1.1. Competencias del Estado y de las comunidades autónomas.

Según establece el artículo 149.1 de la Constitución española (en adelante, CE), el Estado tiene competencia exclusiva en materia de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. No obstante, este precepto ha de matizarse en su contexto normativo, pues, a pesar de su dicción literal, su interpretación debe inferirse de su relación con otros artículos de la propia Constitución²², a saber, los arts. 143, 147, 148 y 150 CE, que permiten que, en las condiciones previstas en su contenido, las mentadas comunidades puedan asumir determinadas competencias que afecten a la política migratoria.

En esta línea, cabe señalar que la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ya afirmó que la competencia estatal del artículo 149.1.2.^a CE no se configura como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial con evidente incidencia en la población migratoria, en relación con la cual han adquirido especial importancia las prestaciones de determinados servicios sociales y las correspondientes políticas públicas (educación, asistencia social, sanidad, vivienda, cultura, etc.) tendentes a su integración social y económica²³.

²⁰ BOE núm. 280, de 20 de noviembre de 2024.

²¹ BOE núm. 103, de 30 de abril de 2011.

²² GARCÍA MURCIA, J. & CASTRO ARGUELLES, M.A. (2009). *La distribución de competencias en materia de inmigración*, Universidad de Oviedo, Temas laborales, Volumen I, núm. 100/2009, p. 229.

²³ Con base en este fundamento, el Gobierno, en fecha 17/01/2024, da respuesta a la pregunta escrita 184/2808 del Congreso de los Diputados, formulada por GARCÍA GOMIS, David (GVOX); GIL LÁZARO, Ignacio (GVOX); ORTEGA SMITH-MOLINA, Francisco Javier (GVOX); RODRÍGUEZ DE MILLÁN PARRO, María José (GVOX).

Desde una perspectiva infraconstitucional, el RLOEX perfila la distribución de competencias para las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales y para los procedimientos que inciden sobre ellas.

En primer lugar, el reglamento afirma el predominio estatal en la materia y concreta la intervención de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, las Oficinas de Extranjería y los órganos policiales en la tramitación y resolución de los expedientes, salvo los supuestos expresamente atribuidos a otros órganos. Ello se refleja, con carácter general, en el Título XII (Disposiciones comunes), cuyo Capítulo I regula el régimen competencial y la presentación de solicitudes, entre otros extremos (artículos 193 y ss.). En coherencia con la base constitucional²⁴, el reglamento precisa que el Estado conserva la potestad normativa y decisoria en extranjería, si bien reconoce espacios de ejecución autonómica en materias laborales cuando exista traspaso de competencias sobre autorizaciones iniciales de trabajo²⁵, regulándose, asimismo, el acceso por parte de las personas trabajadoras extranjeras y empleadores a determinada información²⁶.

En lo que atañe específicamente a las residencias por circunstancias excepcionales (Título VII), el RLOEX identifica los distintos supuestos (arraigos en sus distintas modalidades, razones humanitarias, colaboración con autoridades, seguridad nacional o interés público) y atribuye su tramitación y resolución a la Administración General del Estado, a través de las Oficinas de Extranjería y las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, sin perjuicio de las actuaciones auxiliares o informes sectoriales que, en su caso, emitan otras Administraciones (por ejemplo, informes autonómicos de integración social para el arraigo social), que no desplazan la competencia decisoria. La norma, además, permite la revocación de una devolución no ejecutada si, del análisis de la solicitud, procede la concesión de una autorización por circunstancias excepcionales²⁷, lo que incide directamente en la eficacia de estas figuras en contextos de irregularidad sobrevenida.

En el procedimiento, el Título VII detalla, en sede de cada modalidad, quién puede realizar solicitud, qué documentación debe aportarse y qué órgano resuelve. Por su parte, la Sección común de procedimiento²⁸ concentra las reglas transversales sobre prórroga, habilitación para trabajar y modificación de la autorización, reforzando la previsibilidad y la coordinación con el Título XI (modificación de situaciones) y el Título XII (disposiciones comunes). Especialmente relevante para las circunstancias excepcionales es la habilitación laboral anudada a la autorización, con el régimen de alta en Seguridad Social como condición de eficacia en supuestos tasados, y la posibilidad de prórroga cuando persisten las razones que justificaron su otorgamiento²⁹.

En paralelo, la regulación del régimen sancionador del Título XIV concreta la competencia para instruir y resolver infracciones en materia de extranjería y, en su caso, para imponer la sanción correspondiente³⁰.

²⁴ Artículo 149.1.2.ª CE.

²⁵ Artículo 195 RLOEX.

²⁶ Artículo 198 RLOEX.

²⁷ Artículo 23.8 RLOEX.

²⁸ Sección 4.ª del Capítulo I del Título VII RLOEX.

²⁹ Artículos 131 y 132 RLOEX.

³⁰ Artículos 215 y ss.

Finalmente, cuando la autorización de residencia excepcional incorpora trabajo (o se solicita de forma conjunta residencia y trabajo), las Comunidades Autónomas con competencias ejecutivas transferidas en autorizaciones iniciales de trabajo intervienen en esa fase laboral inicial, sin alterar que el reconocimiento, prórroga y extinción de la residencia excepcional sea decidida por la Administración del Estado³¹.

En suma, el RLOEX, como norma reglamentaria de desarrollo de la LOEX, configura un modelo de liderazgo estatal en las autorizaciones por circunstancias excepcionales, sin perjuicio de las ejecuciones autonómicas tasadas.

1.2. Competencias en el marco de la Unión Europea.

La Unión Europea es consciente de la necesidad de atender al fenómeno migratorio desde la perspectiva de la seguridad y del empleo³², razón por la cual influye en la normativa nacional de sus Estados miembros por medio de abundante documentación³³, habiendo intensificado sus esfuerzos para establecer una política europea de migración eficaz, humanitaria y segura³⁴.

La comunitarización de la política migratoria se ha llevado a cabo de forma paulatina, iniciando su andadura con el Tratado de Maastricht de 1992³⁵, que establecía una tímida forma de cooperación intergubernamental en esta materia³⁶. Desde entonces, y hasta la fecha, se han dictado un total seis reglamentos³⁷, diecisiete directivas³⁸ y cuatro

³¹ Artículos 193 y 194 RLOEX.

³² GARCIA MURCIA, J. & CASTRO ARGUELLES, M.A. (2009). *La distribución de competencias en materia de inmigración*, Universidad de Oviedo, Temas laborales, Volumen I, núm. 100/2009, p. 230.

³³ A título de ejemplo, puede citarse el Pacto sobre Migración y Asilo, de 21 de mayo de 2024, que se fundamenta en cuatro pilares básicos: controles exhaustivos a personas que no reúnan las condiciones para entrar en la Unión Europea; creación de una base de datos (Eruodac) de asilo e inmigración; desarrollo de procedimientos fronterizos y de retorno y creación de protocolos de crisis y medidas contra la instrumentalización.

³⁴ Consejo de Europa, Consejo de la Unión Europea (última revisión: 19 de enero de 2026). *Política de migración y asilo de la UE*. Consilium Europa (enlace: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/#role>).

³⁵ Señaladamente, en su Título VI («Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior»).

³⁶ JIMÉNEZ, PIERNAS, C. (2002). *La comunitarización de las políticas de inmigración y extranjería: especial referencia a España*, Revista de Derecho Comunitario Europeo n.º 13 (septiembre-diciembre 2002), páginas 857 a 894.

³⁷ Entre otros, pueden citarse: el Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (versión codificada), modificado por el Reglamento (UE) 2019/592 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 2019, que modifica el Reglamento (UE) 2018/1806; el Reglamento (CE) n.º 2007/del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. (DO L 349 de 25.11.2004) o el Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países. (DO L 157 de 15.6.2002).

³⁸ Entre otras, pueden citarse: la Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2021, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por el que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo. (DO L 382 de 28.10.2021); la Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación au pair. (Versión refundida); la Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y

decisiones³⁹, así como distintos Tratados, Acuerdos y Convenios⁴⁰ y abundantes conclusiones de los Consejos Europeos⁴¹. No en vano, no ha de olvidarse que los legisladores nacionales siguen conversando una amplia parcela de regulación, por lo que la mentada política puede considerarse una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros. En coherencia con ello, destaca el mayor número de directivas frente a reglamentos y decisiones, lo que demuestra una clara preferencia por la vía de la armonización.

Habida cuenta de su interés actual, conviene destacar las recientes propuestas de adopción de medidas tendentes a atraer personas extranjeras capacitadas y con talento para enfrentar la escasez de mano de obra de algunos sectores y, así, paliar los efectos perjudiciales derivados de la evolución demográfica. A este fin responde la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 27 de abril de 2022⁴², que propone regular el flujo migratorio en el seno de la Unión Europea con la finalidad de alcanzar el antedicho fin.

Asimismo, resulta de interés destacar, por su carácter relativamente reciente y su impacto en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, la Directiva (UE) 2024/1233 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro⁴³.

del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales (DO L 157 de 27/05/2014); la Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros. (DO L 94 de 28/03/2014) o la Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular. (DO L 168 de 30.6.2009).

³⁹ La Decisión del Consejo, de 14 de mayo de 2008, por la que se crea una Red Europea de Migración (DO L 131 de 21.5.2008); la Decisión del Consejo, de 5 de octubre de 2006, relativa al establecimiento de un mecanismo de información mutua sobre las medidas de los Estados miembros en materia de asilo e inmigración (DO L 283 de 14.10.2006); Decisión del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión (DO L 261 de 6.8.2004) y la Decisión marco del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, la circulación y la estancia irregulares (DO L 328 de 5.12.2002).

⁴⁰ Entre otros, el Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985, integrante del denominado “Acervo Schengen”.

⁴¹ Entre otras, las conclusiones (EUCO 24/25; CO EUR 20; CONCL 6) del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2025 (Asunto: Reunión del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2025).

⁴² Políticas de este tipo ya existen en otros lugares del mundo. A título de ejemplo, pueden destacarse el visado K de China o el H-1B de Estados Unidos (AP en EURONEWS <https://es.euronews.com/next/2025/11/10/china-crea-un-nuevo-visado-para-atraer-talento-tecnologico-internacional>).

⁴³ Directiva (UE) 2024/1233 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro («DOUE» núm. 1233, de 30 de abril de 2024, páginas 1 a 18).

El artículo 1.1 de la mentada Directiva fija un doble objetivo: por un lado, el de fijar un en todos los Estados miembros un procedimiento único de solicitud para la expedición de un permiso único de residencia, simplificando procedimientos de admisión de personas extranjeras y facilitando el control de su estatuto; por otro, establecer un conjunto de derechos que sean comunes a todas las personas trabajadores de terceros países que se encuentren residiendo legalmente en territorio de la Unión Europea cualquiera que sea el fin de su admisión inicial, finalidad, esta, que deriva del principio de igualdad de trato con los nacionales del Estado miembro donde la persona extranjera resida.

De la lectura de esta Directiva se infiere el interés de la Unión Europea por conseguir una regulación armonizada en los Estados miembros en materia de acceso a la residencia y trabajo por parte de personas extranjeras.

2. Breve referencia al concepto de extranjero y su estatus jurídico en derecho laboral.

2.1. Concepto de extranjero. Especial referencia a los familiares de ciudadanos de la Unión Europea.

En el ámbito del derecho migratorio, la influencia de la Unión Europea en las legislaciones nacionales ha llegado, incluso, a sus aspectos más básicos. Destaca, entre ellos, la delimitación del concepto de extranjero. Así, aunque el artículo 1.1 LOEX, dispone que “se consideran extranjeros, a los efectos de la aplicación de la presente Ley, a los que carezcan de la nacionalidad española”⁴⁴, la normativa europea ha modificado el significado de este concepto. Por medio de la figura de la ciudadanía de la unión, se relega el término “extranjero” a aquellas personas que no tienen la nacionalidad de alguno de los Estados miembros⁴⁵.

Efecto de tal distinción es la existencia de una norma específica para los ciudadanos de la Unión Europea, a saber, el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

El presente trabajo toma como referencia el concepto de persona extranjera en su significado europeo, esto es, aquellos que no son nacionales de ningún Estado miembro. Estos, en virtud del artículo 13 CE, gozan en España de las libertades públicas que garantiza el Título I de la Carta magna en los términos que establezcan los tratados y la ley.

En este contexto, resulta sumamente relevante el análisis del estatuto jurídico de los familiares de ciudadanos de la Unión, pues su posición en el sistema español depende, en esencia, de un elemento previo que condiciona por completo el régimen aplicable, cual

⁴⁴ AZCÁRRAGA MONZONÍS, C. (2025). *El Régimen jurídico de la extranjería en España en Nacionalidad y Extranjería 5a Edición*, Tirant Lo Blanch, p. 93: “En otras palabras, se entiende que son extranjeros todos aquellos que no posean la condición de españoles de acuerdo con los arts. 17 a 26 Cc y de los convenios que vinculen a España en materia de nacionalidad, quienes se verán sometidos, con carácter general, a los mandatos de esta Ley”.

⁴⁵ LÓPEZ ULLA, J.M. (2024). *Políticas migratorias, derechos y valores*, Tirant Lo Blanch, p. 18.

es el ejercicio efectivo del derecho de libre circulación por parte del ciudadano europeo. Cuando dicho desplazamiento existe, opera el régimen de libre circulación de la UE; en caso contrario, el familiar nacional de un tercer Estado queda sometido íntegramente a la normativa del régimen general nacional de extranjería. Esta distinción tiene consecuencias directas sobre el acceso a mecanismos extraordinarios de regularización, pues solo cuando no rige la normativa comunitaria entra en juego la LOEX y, con ella, las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales⁴⁶.

El régimen derivado de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (DOUE de 29 de junio de 2004) funciona como un estatuto privilegiado, diseñado para facilitar la unidad familiar en el contexto de la movilidad intraeuropea. Sin embargo, dicho estatuto no se aplica a los familiares de ciudadanos españoles que residen en España, por cuanto no existe desplazamiento entre Estados miembros. En estos casos, los familiares quedan en la misma posición jurídica que cualquier otro nacional de país tercero que pretenda residir en España⁴⁷. Esta circunstancia marca la frontera entre un régimen basado en la libertad de circulación y otro vinculado al control de flujos migratorios.

No obstante, esta última afirmación ha de ser hoy matizada a la luz de la reforma reglamentaria operada por el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, y, de forma especialmente clarificadora, de las Instrucciones SEM 2/2025 sobre la residencia temporal de familiares de personas con nacionalidad española. En efecto, el vigente reglamento ha venido a configurar por primera vez un estatuto propio y diferenciado de residencia temporal para los familiares de personas con nacionalidad española, rompiendo con la anterior ausencia de un régimen específico y con la aplicación analógica y a menudo discutida del Real Decreto 240/2007⁴⁸.

Las Instrucciones SEM 2/2025 parten de que la Directiva 2004/38/CE únicamente resulta aplicable cuando el ciudadano de la Unión ha ejercido efectivamente su derecho a la libre circulación y residencia en un Estado miembro distinto de aquel del que ostenta la nacionalidad⁴⁹. Esta interpretación, consolidada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (entre otras, en los asuntos *McCarthy*⁵⁰, *Ruiz Zambrano*⁵¹, *Dereci*⁵² o *Lounes*⁵³), impide extender automáticamente el régimen comunitario a los

⁴⁶ LAPIEDRA ALCAMÍ, R. (2015). *La familia en la Unión Europea: el derecho a la reunificación familiar*, Revista boliviana de derecho nº 20, julio 2015 (ISSN: 2070-8157), p. 218.

⁴⁷ LAPIEDRA ALCAMÍ, R. (2015). *La familia en la Unión Europea: el derecho a la reunificación familiar*, Revista boliviana de derecho nº 20, julio 2015 (ISSN: 2070-8157), pp. 217-219.

⁴⁸ Instrucciones SEM 2/2025 sobre la residencia temporal de familiares de personas con nacionalidad española, p.1.

⁴⁹ Instrucciones SEM 2/2025 sobre la residencia temporal de familiares de personas con nacionalidad española, p.2.

⁵⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de mayo de 2011 (caso McCarthy, asunto C-434/09).

⁵¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de marzo de 2011 (caso Zambrano, asunto C-34/09).

⁵² Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de noviembre de 2011 (caso Dereci, asunto C-256/11).

⁵³ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de noviembre de 2017 (caso Lounes, asunto C-165/16).

familiares de ciudadanos españoles que nunca han salido de España, por no concurrir el elemento transfronterizo que activa la aplicación del derecho de la Unión⁵⁴.

Ahora bien, la principal novedad introducida por la normativa reglamentaria y desarrollada por la Instrucción reside en la distinción expresa entre dos supuestos diferenciados. De un lado, los familiares de ciudadanos españoles que no han ejercido el derecho a la libre circulación, a quienes se aplica el nuevo estatuto de residencia temporal previsto en los artículos 93 y siguientes RLOEX como régimen autónomo y específicamente diseñado para esta categoría⁵⁵. De otro, los familiares de ciudadanos españoles que sí han residido previamente en otro Estado miembro y regresan a España, a quienes la Instrucción reconoce la posibilidad de acogerse, con carácter alternativo, al régimen del Real Decreto 240/2007, siempre que acrediten haber residido en el Estado de procedencia conforme a las condiciones materiales establecidas en la Directiva 2004/38/CE⁵⁶.

Esta dualidad normativa resulta especialmente relevante desde la perspectiva del presente trabajo, pues pone de manifiesto que la exclusión de los familiares de ciudadanos españoles del régimen comunitario ya no opera en términos absolutos, sino condicionada al ejercicio, o no, de la libre circulación. El nuevo estatuto de familiar de ciudadano español no constituye, por tanto, una mera reedición del régimen general de extranjería, sino un intento de dotar de coherencia sistemática a una categoría hasta ahora situada en una zona de fricción entre el derecho nacional y el derecho de la Unión Europea.

Desde un punto de vista material, esta clarificación normativa tiene consecuencias directas sobre el análisis de las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales. Allí donde el régimen específico de familiar de ciudadano español no resulta aplicable, o no puede desplegar plenamente sus efectos, dichas autorizaciones continúan operando como mecanismos correctores frente a situaciones de exclusión del régimen ordinario. En este sentido, la creación de un estatuto propio no elimina la función de las circunstancias excepcionales, sino que contribuye a delimitar con mayor precisión su ámbito de intervención, reforzando la idea de que estas autorizaciones actúan como válvula de ajuste del sistema cuando ni el régimen comunitario ni el nuevo estatuto específico ofrecen una respuesta suficiente a la realidad social y familiar subyacente.

En paralelo a lo expuesto, el régimen español de extranjería impone requisitos materiales exigentes, en especial en el ámbito de la reagrupación familiar: solvencia económica, disponibilidad de vivienda adecuada y cobertura sanitaria, entre otros⁵⁷. Todo ello forma parte de un esquema que, en la práctica, puede dejar sin posibilidad de reagrupación a familiares de ciudadanos españoles que no puedan cumplir tales condiciones. En estos supuestos, el régimen comunitario no actúa como red de protección y la normativa nacional despliega completamente sus efectos. También aquí cobran relevancia las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales, por

⁵⁴ Instrucciones SEM 2/2025 sobre la residencia temporal de familiares de personas con nacionalidad española, p.1

⁵⁵ Instrucciones SEM 2/2025 sobre la residencia temporal de familiares de personas con nacionalidad española, p.3.

⁵⁶ Instrucciones SEM 2/2025 sobre la residencia temporal de familiares de personas con nacionalidad española, p.4.

⁵⁷ LAPIEDRA ALCAMÍ, R. (2015). *La familia en la Unión Europea: el derecho a la reunificación familiar*, Revista boliviana de derecho nº 20, julio 2015 (ISSN: 2070-8157), pp. 221-222.

cuanto actúan como vías correctoras para situaciones que el régimen ordinario no puede absorber de forma adecuada.

En consecuencia, la utilidad de estas autorizaciones se explica por la propia lógica del sistema. Cuando el cumplimiento estricto de los requisitos ordinarios compromete la unidad familiar, resulta necesario activar mecanismos que permitan conciliar la protección de la vida familiar con las exigencias del ordenamiento. La reagrupación cumple una función esencial en la integración y en la preservación de la vida familiar, valores que deben guiar la interpretación y la aplicación de la normativa, incluso cuando se trata del régimen destinado a nacionales de terceros Estados⁵⁸. Esta función se proyecta directamente sobre las autorizaciones por circunstancias excepcionales, que actúan como cauce para evitar resultados incompatibles con dichos principios.

Por otro lado, la Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar (DOUE de 3 de octubre de 2003) no impone un modelo uniforme, sino estándares mínimos⁵⁹. Esta flexibilidad explica que, aun existiendo un marco común europeo, la normativa española mantenga requisitos particularmente gravosos en determinados supuestos, lo que amplía el número de casos en los que la vía comunitaria no puede operar y la normativa de extranjería deviene plenamente aplicable. Ante ese escenario, las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales se convierten en un instrumento imprescindible para evitar que la rigidez del régimen ordinario frustre el mantenimiento de la vida familiar.

En síntesis, aunque los familiares de ciudadanos de la Unión disfrutan de un estatuto propio en los supuestos de libre circulación, cuando esta no se produce su situación queda plenamente integrada en el régimen general de extranjería. Y es precisamente en estos casos donde las autorizaciones extraordinarias cumplen un papel decisivo, no como excepción marginal, sino como mecanismo necesario para garantizar la continuidad de la vida familiar y la coherencia del sistema en su conjunto.

2.2. Derechos del extranjero en el ámbito laboral y de la Seguridad Social.

En el marco del Derecho Comparado, el ordenamiento español se clasifica como un sistema que pretende la equiparación entre el ciudadano nacional y el ciudadano extranjero⁶⁰. Este principio de equiparación se recoge expresamente en el artículo 27 del Código Civil⁶¹.

En este contexto, se reconoce a los extranjeros que se encuentran en situación regular el derecho al trabajo, sea por cuenta propia o ajena, y a la Seguridad Social⁶², en

⁵⁸ LAPIEDRA ALCAMÍ, R. (2015). *La familia en la Unión Europea: el derecho a la reunificación familiar*, Revista boliviana de derecho nº 20, julio 2015 (ISSN: 2070-8157), pp. 217-219

⁵⁹ LAPIEDRA ALCAMÍ, R. (2015). *La familia en la Unión Europea: el derecho a la reunificación familiar*, Revista boliviana de derecho nº 20, julio 2015 (ISSN: 2070-8157), p. 237.

⁶⁰ GIMNÉNEZ BACHMAN, M. (2014). *La situación jurídica de las inmigrantes irregulares en España*, Universitat Abat Oliba CEU, Programa de doctorado en Humanidades y Ciencias Sociales, Departamento de Derecho y Ciencias Políticas, p. 37.

⁶¹ Artículo 27 CC: “Los extranjeros gozan en España de los mismos derechos civiles que los españoles, salvo lo dispuesto en las Leyes especiales y en los Tratados”.

⁶² LÓPEZ ULLA, J.M. (2024). *Derecho al trabajo y a la Seguridad Social en Políticas migratorias, derechos y valores*. Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 181-196.

coherencia con lo dispuesto en los artículos 13, 35.1 y 41 de la Constitución Española de 1978. Dicho reconocimiento se establece por medio del artículo 10.1 LOEX⁶³.

En relación con el derecho al trabajo, las personas extranjeras gozan, complementariamente, de otros dos derechos vinculados estrechamente a su ámbito: la libertad sindical (art. 11 LOEX) y el derecho a la huelga (art. 11.2 LOEX)⁶⁴, derechos fundamentales consagrados en el artículo 28 de la mentada Constitución. El primero de ellos se desarrolla mediante la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical⁶⁵; el segundo, por el Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo⁶⁶, cuya constitucionalidad fue depurada por el Tribunal Constitucional⁶⁷.

En caso de que la persona extranjera sea trabajadora por cuenta propia y empleadora, gozará, asimismo, del derecho al cierre patronal, regulado en el artículo 12 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, como medida de carácter exclusivamente defensivo. Este derecho, a diferencia de la libertad sindical y el derecho de huelga, no está recogido en la Constitución Española como derecho fundamental. Su reconocimiento debe incardinarse entre las medidas de conflicto colectivo que prevé la Carta Magna en su artículo 37.2, dentro de la Sección Segunda del Capítulo Primero del Título I y bajo la denominación “de los derechos y deberes de los ciudadanos”. No goza, en consecuencia, de la protección reforzada de los derechos fundamentales.

El derecho a la Seguridad Social⁶⁸, por su parte, se establece también en el mentado art. 10.1 LOEX. Esta norma, además, constituye la base del reconocimiento genérico de un derecho a la protección social que ha de ponerse en relación con otros preceptos: con el artículo 14 de la misma ley, cuyo título lleva por rúbrica “Derecho a la seguridad social y a los servicios sociales”; con el artículo 12 LOEX, relativo a la asistencia sanitaria y con el art. 13 de la misma norma, relacionado con el derecho a la vivienda⁶⁹.

En este contexto, adquiere especial relevancia el artículo 131 RLOEX, por cuanto reconoce a las personas extranjeras que sean titulares de una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales la concesión de una pareja autorización de trabajo. La titularidad de esta última desencadena los derechos del extranjero en el ámbito laboral y de la Seguridad Social expuestos en este apartado. Por este motivo, el presente Trabajo de Fin de Máster centra su análisis en las citadas autorizaciones, focalizando su

⁶³ Artículo 10.1 LOEX: “Los extranjeros residentes que reúnan los requisitos previstos en esta Ley Orgánica y en las disposiciones que la desarrollen tienen derecho a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, así como a acceder al sistema de la Seguridad Social, de conformidad con la legislación vigente”.

⁶⁴ AZCÁRRAGA MONZONÍS, C. (2025). *Los derechos de los extranjeros en España en Nacionalidad y Extranjería 5a Edición*. Editorial Tirant Lo Blanch, p.120.

⁶⁵ «BOE» núm. 189, de 08/08/1985.

⁶⁶ «BOE» núm. 58, de 09/03/1977.

⁶⁷ Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril de 1981(BOE núm. 99, de 25 de abril de 1981; ECLI:ES:TC:1981:11).

⁶⁸ La normativa vigente en materia de Seguridad Social está constituida por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, TRLGSS), y sus reglamentos de desarrollo.

⁶⁹ AZCÁRRAGA MONZONÍS, C. (2025). *Los derechos de los extranjeros en España en Nacionalidad y Extranjería 5a Edición*, Tirant Lo Blanch, p. 121.

estudio en el carácter excepcional que normativamente se atribuye a las circunstancias de las que traen causa.

Consecuentemente, una vez obtenida una autorización de trabajo y residencia, la persona extranjera queda sometida en España a la normativa nacional e internacional de orden social, siendo beneficiaria de los derechos y destinataria de las obligaciones que en ella se establecen. Entre otras normas, pueden destacarse el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y a sus reglamentos de desarrollo, en lo que a la relación laboral se refiere; el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y a sus reglamentos de desarrollo, en materia de Seguridad Social; la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y a sus reglamentos de desarrollo, respecto del derecho a la protección de la seguridad y salud en el trabajo; así como cuantas otras regulan y desarrollan los derechos mencionados en este apartado, cuyo cumplimiento corresponde vigilar a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social⁷⁰.

Capítulo 2. EL MARCO NORMATIVO EN MATERIA DE EXTRANJERÍA Y LAS AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA POR CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES.

El ordenamiento jurídico vigente está integrado por diversas normas internacionales y nacionales que regulan la materia de extranjería.

Desde una perspectiva internacional, entre otros, sobresalen la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (en adelante, DUDH de 1948), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 (en adelante, PIDCP de 1966)⁷¹ y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (AGNU, 19 de diciembre de 2018; en adelante, PMM)⁷².

Si bien la DUDH y el PIDCP no regulan expresamente aspectos relativos a las autorizaciones de residencia y de trabajo, no es menos cierto que sus disposiciones encierran principios aplicables al colectivo de las personas extranjeras que han de tenerse en cuenta en la interpretación, aplicación y desarrollo de la normativa interna en toda materia que afecte a aquellos, incluida la relativa a las antedichas autorizaciones. Tales principios, siguiendo la tesis de la optimización basada en la diferencia entre reglas y principios que defiende Robert Alexy (2019)⁷³, han de ser entendidos como mandatos de optimización, lo que implica la necesidad de hacerlos efectivo en la mayor medida de lo posible en cada momento, atendidas las circunstancias. Esta es la razón por la que, en el marco del presente Trabajo de Fin de Máster, corresponde hacer una alusión a ambos textos, pues la naturaleza de los principios inherentes a sus preceptos han de informar y proyectarse en la mayor extensión posible sobre la regulación nacional de las autorizaciones objeto de estudio. Ello permitirá conocer hasta qué punto la normativa

⁷⁰ Artículo 1.2 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

⁷¹ Ratificado por España el día 27 de abril de 1977.

⁷² Adoptado el 11 de diciembre de 2018 por 163 Estados en la Conferencia intergubernamental de Marrakech. Días más tarde, fue endosado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 73/195.

⁷³ ALEXY R. (2019). *Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad*, Palestra, pág. 56.

internacional puede ser responsable, si lo fuera en alguna medida, de la tensión conceptual que se investiga en el presente trabajo.

En el ámbito nacional, por su parte, destacan la CE, la LOEX y el RLOEX, que incorporan las normas internas aplicables al citado colectivo y para cuya interpretación y aplicación han de tenerse en cuenta las normas internacionales, como se expondrá a continuación.

1. Normativa internacional.

Desde la perspectiva del derecho internacional, tal y como se ha señalado anteriormente, merecen una especial atención la DUDH, el PIDCP y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (AGNU, 19 de diciembre de 2018).

1.1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

La extranjería se concibe constitucionalmente a la luz del mandato del artículo 10 de la Constitución, que remite expresamente a la DUDH y a los tratados internacionales sobre la misma materia, lo que obliga a interpretar las normas sobre residencia de extranjeros conforme a ese mandato. De este modo, la interpretación de las normas que regulan las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales ha de orientarse en el sentido de garantizar, entre otros derechos, la dignidad de la persona extranjera⁷⁴.

El núcleo de la DUDH parte de la idea de que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición⁷⁵. Esta cláusula de igualdad y no discriminación se proyecta sobre la situación de las personas extranjeras en situación irregular, limitando la posibilidad del legislador de establecer diferencias de trato que vacíen de contenido esencial los derechos fundamentales inherentes a su condición de personas⁷⁶. En este contexto, la configuración de vías extraordinarias de regularización, como la residencia por circunstancias excepcionales, permite dar respuesta a supuestos en los que la expulsión o la denegación automática de residencia podrían poner en riesgo derechos básicos como la vida, la integridad o la seguridad personal⁷⁷.

La propia estructura de la autorización por razones humanitarias revela su conexión con la lógica de protección de derechos humanos. Entre los supuestos contemplados se incluye a personas extranjeras que, de ser devueltas a su país, verían comprometida su seguridad o la de su familia, o que son víctimas de determinados delitos, así como supuestos de enfermedad grave o de desplazamiento forzoso. En todos estos casos, la autorización de residencia temporal funciona como instrumento para evitar violaciones de derechos reconocidos por la DUDH, principalmente, el derecho a la vida,

⁷⁴ Preámbulo y artículo 1 DUDH.

⁷⁵ Arts. 1 y 2 DUDH.

⁷⁶ El reconocimiento de estos derechos pone en duda, desde una perspectiva netamente jurídica, la prioridad nacional o prioridad por arraigo que proponen algunos sectores del panorama político actual (<https://elpais.com/expres/2026-04-24/que-es-la-prioridad-nacional-claves-de-la-letra-pequena-de-los-pactos-entre-pp-y-vox.html>).

⁷⁷ Arts. 3, 5 y 9 DUDH.

a la libertad y a la seguridad⁷⁸, la prohibición de torturas y penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes⁷⁹, el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias en la vida privada y familiar, en su domicilio o en su correspondencia, ni de sufrir ataques a su honra o a reputación⁸⁰ y el derecho a buscar asilo en caso de persecución⁸¹.

La dimensión social y económica de los derechos también incide en el diseño de estas autorizaciones. La DUDH reconoce el derecho a la seguridad social y a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables para la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad⁸², así como el derecho al trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias, a la protección contra el desempleo y a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses⁸³. Cuando la normativa española permite vincular la autorización de residencia por circunstancias excepcionales con una autorización de trabajo, sea por cuenta ajena o propia, está habilitando en la práctica el acceso de la persona extranjera a mecanismos de integración social y económica que conectan con esos derechos⁸⁴.

Debe tenerse en cuenta, además, que la DUDH proclama el derecho a un nivel de vida adecuado que garantice la salud, el bienestar, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios⁸⁵, subrayando la especial protección de maternidad e infancia. La apreciación de circunstancias humanitarias suele apoyarse precisamente en situaciones de extrema vulnerabilidad material o sanitaria o en la presencia de menores cuya protección desaconseja su expulsión o retorno, lo que justifica la concesión de un estatus de residencia que permita el acceso a servicios básicos. En este contexto, la residencia por circunstancias excepcionales sirve como cauce jurídico para hacer operativos, en el plano interno, estos estándares internacionales de protección social mínima.

La lógica del sistema español de extranjería impone que las diferencias de trato entre nacionales y extranjeros no puedan desconocer el contenido esencial de los derechos fundamentales⁸⁶ ni el mandato de respeto a la dignidad humana⁸⁷. Esa lectura se ve reforzada por el artículo 28 DUDH, que reconoce el derecho de toda persona a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en la Declaración se hagan plenamente efectivos. Las figuras de arraigo y de residencia por circunstancias excepcionales pueden entenderse como manifestaciones de ese esfuerzo por articular un orden jurídico que, sin negar la potestad estatal de controlar fronteras y flujos migratorios, incorpore mecanismos de corrección cuando la aplicación rígida de la norma entra en tensión con la protección de derechos⁸⁸.

Finalmente, los artículos 8 y 10 de la DUDH, que garantizan el derecho a un recurso efectivo ante tribunales nacionales competentes y a un proceso público y justo

⁷⁸ Artículo 3 DUDH.

⁷⁹ Artículo 5 DUDH.

⁸⁰ Artículo 12 DUDH.

⁸¹ Artículo 12 DUDH.

⁸² Artículo 22 DUDH.

⁸³ Artículo 23 DUDH.

⁸⁴ Artículos 22 y 23 DUDH.

⁸⁵ Artículo 25 DUDH.

⁸⁶ Artículos 9.2 y 14 CE.

⁸⁷ Artículo 10 CE.

⁸⁸ Artículos 22, 25, 28 DUDH.

ante un tribunal independiente e imparcial, informan también el régimen de garantías aplicable a las decisiones en materia de residencia y expulsión. La posibilidad de recurrir resoluciones denegatorias o sancionadoras y de obtener una revisión jurisdiccional suficiente se integra en ese marco de protección, evitando que la situación administrativa irregular se traduzca en una exclusión de la tutela judicial efectiva.

En suma, puede afirmarse que las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales se apoyan, de forma más o menos explícita, en el conjunto de derechos reconocidos por la DUDH, que opera como parámetro hermenéutico y como límite material a la discrecionalidad del legislador y de la Administración Pública en el ámbito de la extranjería.

1.2. El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Por su parte, y de forma paralela a la DUDH, el PIDCP constituye uno de los instrumentos fundamentales del sistema internacional de protección de los derechos humanos y forma parte del marco jurídico que condiciona la actuación de los Estados en materia de extranjería.

Aunque el Pacto no regula de forma directa las políticas migratorias ni los procedimientos de autorización de residencia, sus disposiciones establecen límites y orientaciones que deben ser observados por los Estados al adoptar decisiones que afecten a las personas extranjeras. En el caso español, estos principios pueden proyectarse sobre las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales en la medida en que dichas figuras pretenden, precisamente, dar respuesta a situaciones en las que la aplicación estricta de la normativa migratoria podría entrar en tensión con la protección de derechos fundamentales.

En primer lugar, el principio general de no discriminación reconocido en el Pacto constituye un elemento interpretativo esencial. El artículo 2 obliga a los Estados partes a respetar y garantizar los derechos reconocidos en el instrumento a todas las personas que se encuentren en su territorio, sin distinción alguna, incluida la basada en el origen nacional u otras condiciones. Este mandato implica que las personas extranjeras, incluso cuando se encuentren en situación administrativa irregular, siguen siendo titulares de los derechos reconocidos en el mentado texto. En el ámbito de las autorizaciones por circunstancias excepcionales, este principio refuerza la idea de que la Administración Pública debe valorar las situaciones individuales atendiendo a criterios objetivos y respetuosos con los derechos fundamentales, evitando decisiones que generen situaciones de exclusión o vulnerabilidad incompatibles con la dignidad humana⁸⁹.

En relación con lo anterior, el reconocimiento del derecho a la vida y de la prohibición de someter a cualquier persona a torturas y penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes⁹⁰ tiene, asimismo, una relevancia indirecta en la regulación de las situaciones migratorias excepcionales. Aunque estas disposiciones se han aplicado principalmente en contextos de expulsión o devolución, su esencia también influye en la posibilidad de conceder autorizaciones de residencia cuando la expulsión de una persona pudiera implicar riesgos graves para su integridad física o su vida. En determinados supuestos, la concesión de una autorización por circunstancias excepcionales puede operar como un mecanismo de protección frente a esas situaciones, permitiendo la

⁸⁹ Efecto derivado, asimismo, del mandato previsto en el artículo 10 CE.

⁹⁰ Artículos 6 y 7 PIDCP.

permanencia legal en el territorio cuando el retorno de la persona extranjera a su país de origen puede conllevar la vulneración de alguno de aquellos derechos.

Particularmente significativa resulta también la protección de la vida privada y familiar⁹¹, así como el reconocimiento de la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad, que debe ser protegida por el Estado⁹². Estas disposiciones tienen una incidencia clara en la práctica administrativa en materia de extranjería, ya que muchas de las autorizaciones por circunstancias excepcionales en el ordenamiento español se fundamentan precisamente en la existencia de vínculos familiares o de arraigo social. La protección de la unidad familiar y la consideración de los lazos personales desarrollados en el territorio pueden justificar la concesión de una autorización de residencia cuando la expulsión o la permanencia en situación irregular supondrían una interferencia desproporcionada en la vida familiar de la persona afectada.

En esta misma línea, el PIDCP reconoce una protección específica a los menores de edad, estableciendo que todo niño tiene derecho, sin discriminación por condición alguna, a las medidas de protección que su condición requiere por parte de la familia, la sociedad y el Estado⁹³. Este precepto refuerza la obligación de las autoridades de tener en cuenta el interés superior del menor en cualquier decisión que afecte a su situación jurídica. En el ámbito de las autorizaciones por circunstancias excepcionales, tal consideración puede resultar determinante cuando se trata de progenitores de menores residentes en España o de menores extranjeros cuya situación administrativa requiere una respuesta que garantice el ejercicio efectivo de sus derechos.

Finalmente, el artículo 13 del Pacto establece garantías específicas para los extranjeros sometidos a procedimientos de expulsión, señalando que solo podrán ser expulsados en virtud de una decisión adoptada conforme a la ley y que deberán poder exponer las razones que se opongan a su expulsión ante la autoridad competente⁹⁴. Este precepto introduce un importante estándar de garantías procedimentales que condiciona la actuación estatal en materia migratoria. En la práctica, la posibilidad de solicitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales puede constituir una vía a través de la cual la persona extranjera exponga las circunstancias personales que justifican su permanencia en el país, evitando decisiones automáticas que no tengan en cuenta su situación individual.

En conjunto, aunque el PIDCP no establece un derecho específico a obtener una autorización de residencia o de trabajo, sí configura un marco normativo que obliga a los Estados a gestionar las políticas migratorias de manera compatible con la protección de los derechos humanos. Las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales pueden entenderse, desde esta perspectiva, como instrumentos que permiten a los poderes públicos adaptar la aplicación de la normativa de extranjería a las exigencias derivadas de dichos derechos, especialmente cuando entran en juego la protección de la vida familiar, la seguridad personal o la dignidad de la persona. De este modo, estas figuras administrativas se integran en un enfoque más amplio en el que la gestión de la inmigración debe conciliarse con el respeto efectivo de los derechos reconocidos en el Pacto.

⁹¹ Artículo 17 PIDCP.

⁹² Artículo 23 PIDCP.

⁹³ Artículo 24 PIDCP.

⁹⁴ “A menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello”, matiza el artículo 13 PIDCP.

1.3. El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (AGNU, 19 de diciembre de 2018).

El PMM se estructura en un “Preámbulo”; un apartado primero denominado a “Visión y principios rectores”; un segundo, relativo sobre la “Concepción común”; un tercero, relativo a las “Responsabilidades compartidas”; un cuarto, dedicado a la “Unidad de propósito”; un quinto, titulado “Nuestro marco de cooperación”; y una larga parte posterior en la que se establecen sus veintitrés objetivos y las acciones previstas para cada uno de ellos. Finaliza con dos apartados denominados “Aplicación” y “Seguimiento y examen”.

Los veintitrés objetivos del PMM desarrollan, principalmente, tres tipos de finalidades generales⁹⁵: unos prosiguen la reducción de los factores que obligan a las personas a abandonar sus hogares⁹⁶; otros están orientados a la ampliación de los beneficios que la migración puede aportar a las personas, las comunidades y los países de origen y destino⁹⁷; y un tercer grupo de objetivos pretende regular la ordenación del proceso migratorio atendiendo a su escala y dinámica mediante la aplicación de políticas más efectivas y a través de una mayor cooperación internacional⁹⁸.

Es necesario señalar que el PMM no es un tratado internacional, por lo que no es de obligado cumplimiento, no establece reglas que los países deban incorporar en su derecho interno, no contiene objetivos que los Estados hayan de alcanzar antes de una fecha límite ni recoge compromiso presupuestario alguno para ayudar en la gestión de las migraciones⁹⁹. En este sentido, el mismo texto internacional señala que el PMM “presenta un marco de cooperación no vinculante jurídicamente”¹⁰⁰.

No obstante, el citado Pacto constituye un instrumento clave en la configuración contemporánea de las políticas migratorias, cuyo impacto se proyecta también en las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales. Aunque carece del mentado carácter jurídicamente vinculante, su relevancia normativa radica en su capacidad de orientar la acción de los Estados mediante principios, objetivos y compromisos que inciden directamente en la forma de concebir la gestión migratoria.

En primer lugar, el PMM establece un marco conceptual basado en los derechos humanos, la cooperación internacional y la centralidad de la persona migrante, reflejada en la normativa española. Así, el propio RLOEX reconoce expresamente que la política migratoria española se desarrolla “en consonancia con los instrumentos internacionales de los que forma parte y muy señaladamente del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular”¹⁰¹. Ello evidencia la voluntad de alinear el sistema interno con los

⁹⁵ NEWLAND, K. (2019): *Global Governance of International Migration 2.0. What Lies Ahead?*, Migration Policy Institute (disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/GlobalCompact-MigrationGovernance-Final.pdf>), pág. 7.

⁹⁶ Objetivos 2, 7, 8, 9, 10, 13 y 17 del PMM.

⁹⁷ Objetivos 5, 6, 15, 16, 18, 19, 20 y 22 del PMM.

⁹⁸ Objetivos 1, 3, 4, 11, 12, 14, 21, 23 del PMM.

⁹⁹ CACHÓN RODRIGUEZ, L. (2022). *El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular cuatro años después* en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Ediciones Complutense (ISSN-e 2794-0462), pág. 35.

¹⁰⁰ Apartado denominados “Preámbulo” del PMM (punto 7).

¹⁰¹ Preámbulo I RLOEX.

estándares internacionales, incorporando sus principios rectores en la regulación de las distintas figuras de autorización.

Uno de los ejes fundamentales del Pacto, según su Preámbulo¹⁰², es la protección de los derechos humanos de todos los migrantes, con independencia de su estatus administrativo. Este principio encuentra un reflejo directo en las autorizaciones por circunstancias excepcionales previstas en la normativa española, que actúan como mecanismos de regularización en situaciones de vulnerabilidad. Figuras como las autorizaciones por razones humanitarias, para víctimas de trata de seres humanos o para víctimas de violencia de género y sexual responden claramente a la necesidad de garantizar una protección efectiva frente a situaciones de especial riesgo o desprotección, en línea con el mandato del Pacto de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de todos los migrantes¹⁰³.

Asimismo, el enfoque del PMM está orientado a reducir las vulnerabilidades en los procesos migratorios, lo que resulta especialmente relevante para comprender la función de estas autorizaciones excepcionales. El Pacto subraya la importancia de reducir los riesgos y vulnerabilidades a que se enfrentan los migrantes durante las distintas etapas de la migración¹⁰⁴, lo que se traduce, en el ámbito español, en la creación de vías específicas de acceso a la residencia para personas que han sufrido explotación laboral, violencia o situaciones de exclusión social. En este sentido, la previsión en la LOEX y el RLOEX de autorizaciones vinculadas a la colaboración con autoridades¹⁰⁵ constituye una manifestación concreta de este enfoque protector, incentivando la denuncia de situaciones ilícitas y ofreciendo una respuesta jurídica a quienes se encuentran en una posición de especial vulnerabilidad.

Por otro lado, el PMM promueve la creación de vías de migración regular como instrumento para reducir la migración irregular. Esta idea se materializa en el ordenamiento español a través del desarrollo de las distintas modalidades de arraigo. Tradicionalmente, la normativa española ha configurado el arraigo en sus distintas variantes como un mecanismo para permitir la transición desde situaciones de irregularidad a una situación administrativa regular, favoreciendo la integración social y laboral de las personas extranjeras. Esta función integradora conecta directamente con la finalidad del Pacto de facilitar la migración segura, ordenada y regular¹⁰⁶.

Especial mención merece el principio de integración social, implícito en el PMM y desarrollado en la normativa española. El Pacto reconoce la necesidad de empoderar a los migrantes para que se conviertan en miembros plenos de nuestras sociedades¹⁰⁷. Esta plenitud de la integración social de las personas migrantes se refleja en la regulación del arraigo social, que exige la acreditación de vínculos familiares o un informe de integración social. De este modo, el ordenamiento español no solo contempla la regularización desde una perspectiva administrativa, sino que incorpora elementos materiales vinculados a la inserción en la comunidad de acogida.

¹⁰² Apartados denominados “Preámbulo” y “Responsabilidades compartidas” del PMM (puntos 2 y 11).

¹⁰³ Apartado denominado “Responsabilidades compartidas” el PMM (punto 11).

¹⁰⁴ Apartado denominado “Responsabilidades compartidas” el PMM (punto 12).

¹⁰⁵ Entre otras, con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuyas facultades y funciones se recogen en los artículos 12, 13 y 14 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

¹⁰⁶ Apartado denominado “Responsabilidades compartidas” el PMM (punto 11).

¹⁰⁷ Apartado denominado “Unidad de propósito” el PMM (punto 13).

Paralelamente, enfatiza la importancia de abordar la migración desde un enfoque integral y multidimensional¹⁰⁸, lo que se corresponde con la estructura de la normativa española, que articula una política migratoria amplia que incluye tanto medidas de control como mecanismos de protección e integración. En particular, las autorizaciones por circunstancias excepcionales constituyen un instrumento esencial dentro de este enfoque integral, pues permiten dar respuesta a situaciones que no encajan en los cauces ordinarios de migración.

Otro aspecto relevante es la consideración de determinados colectivos especialmente vulnerables. El Pacto incorpora una perspectiva de género y de protección de la infancia, reconociendo las necesidades específicas de mujeres, niñas y niños en el contexto migratorio¹⁰⁹. Esta orientación se refleja en el RLOEX en la regulación específica de las autorizaciones para mujeres víctimas de violencia de género y para víctimas de violencia sexual¹¹⁰, así como en las medidas relativas a menores extranjeros¹¹¹. Estas previsiones evidencian la recepción de los principios del Pacto en el diseño de políticas específicas que atienden a las particularidades de determinados grupos.

Por otra parte, el PMM subraya la importancia del Estado de derecho y de las garantías procesales en la gestión migratoria¹¹². Este principio encuentra eco en el RLOEX en la regulación detallada de los procedimientos de solicitud, concesión y prórroga de las autorizaciones por circunstancias excepcionales, así como en la previsión de mecanismos de modificación de las situaciones administrativas¹¹³. La búsqueda de seguridad jurídica y de claridad normativa, expresamente destacada en el preámbulo del RLOEX, responde a esta exigencia de garantizar procedimientos justos y transparentes.

Adicionalmente, el Pacto reconoce la soberanía de los Estados en la determinación de sus políticas migratorias¹¹⁴, lo que permite entender la adaptación de sus principios al contexto específico español. Así, aunque el contenido concreto de las autorizaciones por circunstancias excepcionales responde a las necesidades y prioridades nacionales, su configuración general se alinea con los objetivos y principios del Pacto, evidenciando una significativa influencia.

Siguiendo el dossier de Pey González (2025),¹¹⁵ puede destacarse como uno de los elementos más significativos del Pacto la incorporación de procedimientos especiales y excepcionales como parte ordinaria del sistema. Así ocurre con el triaje obligatorio en frontera, los procedimientos fronterizos de asilo y retorno, los mecanismos de solidaridad obligatoria o las medidas específicas para situaciones de crisis y fuerza mayor¹¹⁶. Estas

¹⁰⁸ Apartado denominado “Responsabilidades compartidas” el PMM (punto 11).

¹⁰⁹ Apartado denominado “Unidad de propósito” el PMM (puntos 15.g y 15.h).

¹¹⁰ Artículos 133 a 141 RLOEX.

¹¹¹ Artículos 141, 146, 154 y 155 RLOEX.

¹¹² Apartado denominado “Unidad de propósito” el PMM (punto 15.d).

¹¹³ Título VII RLOEX.

¹¹⁴ Apartado denominado “Unidad de propósito” el PMM (punto 15.c).

¹¹⁵ PEY GONZÁLEZ, J.M. (2025). *Dossier legislativo sobre el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo: aspectos esenciales* (COM\2025\5397), Diario La Ley, nº 10678, Sección Dossier, 6 de marzo de 2025.

¹¹⁶ PEY GONZÁLEZ, J.M. (2025). *Dossier legislativo sobre el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo: aspectos esenciales* (COM\2025\5397), Diario La Ley, nº 10678, Sección Dossier, 6 de marzo de 2025, pp. 3-7.

técnicas jurídicas, aunque formalmente excepcionales, se normalizan como instrumentos de gestión recurrente, lo que desdibuja la frontera tradicional entre régimen ordinario y régimen extraordinario.

Esta lógica es especialmente relevante para el análisis de las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales en el ordenamiento español. Lejos de responder exclusivamente a situaciones singulares o marginales, dichas autorizaciones se insertan en un sistema que asume como estructural la existencia de irregularidad administrativa, de flujos mixtos y de situaciones de vulnerabilidad que no pueden canalizarse por las vías ordinarias de entrada y permanencia.

El dossier evidencia que el PMM persigue, entre otros objetivos, prevenir abusos, reducir movimientos secundarios y equilibrar responsabilidad y solidaridad entre los Estados miembros¹¹⁷. Para ello, articula mecanismos que incentivan la colaboración de las personas migrantes con las autoridades públicas y favorecen la detección temprana de situaciones irregulares, tanto en el ámbito del asilo como en el del retorno y la gestión de fronteras. Esta idea resulta plenamente trasladable al ámbito laboral y, en particular, a la colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la cual será objeto de un análisis en mayor profundidad en posteriores capítulos del presente Trabajo de Fin de Máster.

Asimismo, el PMM pone énfasis en la eficiencia procedimental y en la utilización de incentivos jurídicos. Los reglamentos que lo integran prevén procedimientos acelerados, mecanismos de derivación y medidas diferenciadas para colectivos vulnerables, normalizando el uso de tratamientos jurídicos específicos para cumplir objetivos estructurales¹¹⁸.

El propio Pacto reconoce expresamente que los Estados miembros deben preparar planes nacionales de adaptación normativa y estructural, afectando tanto a la legislación de asilo como a la legislación general de extranjería¹¹⁹. En el caso español, esta adaptación se ha materializado, entre otros instrumentos, en el Real Decreto 1155/2024, que mantiene y consolida las autorizaciones por circunstancias excepcionales como elemento central del sistema.

Desde esta perspectiva, puede inferirse que tales autorizaciones encuentran su justificación no en su carácter excepcional en sentido estricto, sino en su utilidad como mecanismo de gobernanza migratoria y laboral. No obstante, su función se alinea con los principios del PMM, esto es, la eficiencia, la prevención de abusos, la protección de derechos fundamentales y la salvaguarda del interés general. En consecuencia, puede

¹¹⁷ PEY GONZÁLEZ, J.M. (2025). *Dossier legislativo sobre el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo: aspectos esenciales* (COM\2025\5397), Diario La Ley, nº 10678, Sección Dossier, 6 de marzo de 2025, p.1.

¹¹⁸ PEY GONZÁLEZ, J.M. (2025). *Dossier legislativo sobre el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo: aspectos esenciales* (COM\2025\5397), Diario La Ley, nº 10678, Sección Dossier, 6 de marzo de 2025, pp. 2-6.

¹¹⁹ PEY GONZÁLEZ, J.M. (2025). *Dossier legislativo sobre el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo: aspectos esenciales* (COM\2025\5397), Diario La Ley, nº 10678, Sección Dossier, 6 de marzo de 2025, p.8.

afirmarse que aquellas autorizaciones, aunque mal denominadas, sirven a su objetivo fundamental. El problema radica, entonces, en la existencia de un desfase conceptual en la normativa interna. Esta reflexión constituye el desenlace del presente Trabajo de Fin de Máster. A ella se volverá en apartados posteriores.

En suma, el PMM ha ejercido una influencia notable en la configuración de las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales en España. A través de la incorporación de sus principios, la normativa española articula un sistema que no solo regula el acceso a la residencia, sino que actúa también como instrumento de protección e integración. De este modo, puede defenderse que el Pacto, a pesar de su carácter no vinculante, contribuye de manera decisiva a orientar la evolución del derecho de extranjería español hacia un modelo más garantista y coherente con los estándares internacionales. En tal sentido, y en lo que al ordenamiento jurídico español respecta, puede mantenerse que el PMM no ha sido objeto de olvido, fingimiento, banalización, ignorancia o menosprecio, como defienden algunos autores¹²⁰.

2. Normativa nacional.

2.1. Constitución Española de 1978 y LOEX.

La promulgación de la Constitución Española de 1978 trajo consigo un claro revulsivo en materia de extranjería, pues refundió el concepto de extranjero en unas bases totalmente nuevas en aquel momento¹²¹, aunque tendrían que pasar algunos años para empezar a notar el efecto combinado de la Constitución con las disposiciones internacionales sobre Derechos Humanos¹²², consecuencia del tenor literal del artículo 10.2 de la citada Constitución¹²³.

El precepto constitucional básico es el artículo 13 CE¹²⁴, que reconoce a los extranjeros el derecho a gozar en España de las libertades públicas que garantiza el Título I de la Carta Magna en los términos que establezcan los tratados y la ley. Precepto, este, que cuenta con su reflejo posterior en una ley orgánica y que ha sido reglamentariamente desarrollado.

¹²⁰ CACHÓN RODRIGUEZ, L. (2022). *El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular cuatro años después* en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Ediciones Complutense (ISSN-e 2794-0462), pág. 39.

¹²¹ BORRAJO INIESTA, I. (1991). *El status constitucional de los extranjeros. Comentarios a la Constitución Española. Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. II, CIVITAS, p. 70.

¹²² GIMNÉNEZ BACHMAN, M. (2014). *La situación jurídica de las inmigrantes irregulares en España*, Universitat Abat Oliba CEU, Programa de doctorado en Humanidades y Ciencias Sociales, Departamento de Derecho y Ciencias Políticas, p. 34.

¹²³ Artículo 10.2 CE: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

¹²⁴ Art. 13 CE: “1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley. 2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. 3. La extradición sólo se concederá en cumplimiento de un tratado o de la ley, atendiendo al principio de reciprocidad. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo. 4. La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España”.

En primer lugar, y en virtud de los artículos 149.1.2º y 81 CE, se aprueba la LOEX. Como punto de partida, el artículo 3.1 de la citada ley, de forma similar a la CE, incorpora el derecho de los extranjeros a gozar en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución en los términos establecidos en los Tratados internacionales, en la LOEX y en las demás que regulen el ejercicio de cada uno de ellos. Añade, adicionalmente, un criterio interpretativo de aplicación general, a saber, que la citada ley reconoce a los extranjeros el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones con los españoles. Supone, en consecuencia, una concreción legislativa del mandato previsto en el artículo 13.1 CE.

Paralelamente, el apartado 2 del artículo 3 LOEX¹²⁵ incorpora dos elementos de suma importancia: por un lado, un estándar de interpretación del derecho español de extranjería conforme a la normativa internacional, en coherencia con el artículo 10.2 CE; por otro, una proyección del principio de igualdad de trato y no discriminación, aplicable a los extranjeros por mor de los tratados y la referida ley orgánica.

Ha de recordarse, en todo caso, que la LOEX no se aplica a todos los extranjeros. Quedan excluidos de su ámbito de aplicación los nacionales de la Unión Europea y de los Estados miembros del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (AEEE), así como sus familiares; los diplomáticos, representantes y funcionarios de organismos internacionales y los solicitantes y los beneficiarios de protección internacional (refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria), que cuentan con un régimen específico¹²⁶.

La citada ley prevé autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales, que constituyen una vía extraordinaria de regularización administrativa para personas extranjeras que se encuentran en España y respecto de las cuales concurren razones cualificadas que justifican su permanencia legal al margen de los cauces ordinarios de entrada y residencia. Su fundamento reside en la necesidad de articular respuestas flexibles ante situaciones de hecho que afectan a derechos fundamentales, al interés público o a finalidades de política migratoria y penal. La persona extranjera, en estos casos, no necesitará solicitar un visado, como ocurre con otros procedimientos¹²⁷. Según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, su fundamento reside en los vínculos que unen al extranjero con el lugar en que reside, ya sean aquellos de tipo económico, social, laboral o de cualquier otra índole¹²⁸.

¹²⁵ Art. 3.2 LOEX: “Las normas relativas a los derechos fundamentales de los extranjeros serán interpretadas de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias vigentes en España, sin que pueda alegarse la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso para justificar la realización de actos o conductas contrarios a las mismas”.

¹²⁶ LORENZO SEGRELLES, M. DE, LAPIEDRA ALCAMÍ, R., REIG FABADO, I., ESPINOSA CALABUIG, R., AZCÁRRAGA MONZÓN, C., PALAO MORENO, G., & FERNÁNDEZ MASÍ, E. (2025). *Nacionalidad y Extranjería 5ª Edición*, Tirant Lo Blanch, p. 93.

¹²⁷ GIMNÉNEZ BACHMAN, M. (2014). *La situación jurídica de las inmigrantes irregulares en España*, Universitat Abat Oliba CEU, Programa de doctorado en Humanidades y Ciencias Sociales, Departamento de Derecho y Ciencias Políticas, p. 33.

¹²⁸ Entre otras, puede citarse la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo nº 3026/2000, de 11 de abril de 2000 (Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Antonio Mateos García; ECLI:ES:TS:2000:3026), y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo nº 5348/2002, de 16 de julio de 2002 (Ponente: Excmo. Sr. D. Enrique Lecumberri Martí; ECLI:ES:TS:2002:5348).

La base legal de tales autorizaciones se encuentra en el artículo 31.3 LOEX, integrado en el Título II (Régimen jurídico de los extranjeros), Capítulo II (De la autorización de estancia y de residencia), que habilita expresamente a la Administración para conceder autorizaciones de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la Justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente, sin exigencia de visado (art. 31.3).

La LOEX remite en parte su desarrollo a normativa reglamentaria, pero establece directamente determinados supuestos cualificados, especialmente en relación con víctimas de violencia o de delitos graves, que habilitan para obtener este tipo de autorización.

2.2. Desarrollo reglamentario.

A. Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre. Análisis de impacto.

En la actualidad, la norma reglamentaria vigente en materia de extranjería está constituida por el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que sustituye al Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

Previamente a su aprobación, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a través de la Subdirección General de Régimen Jurídico de la Secretaría de Estado de Migraciones, elaboró y publicó la memoria de análisis de impacto normativo¹²⁹ correspondiente al, por entonces, proyecto del vigente real decreto. El citado documento refiere que los fines y objetivos perseguidos por la reforma consisten en la mejora del marco regulatorio en materia de inmigración y extranjería, reduciendo las figuras de permisos vigentes, simplificando la documentación y trámites, reforzando la protección de los derechos de las personas extranjeras y simplificando y unificando la gestión de las autorizaciones por parte de los órganos competentes¹³⁰.

Según se expone en la memoria, se descartan, por diversos motivos, tres alternativas a la antedicha reforma, a saber: la alternativa de acción cero (mantener el marco jurídico vigente en aquel momento tal cual, sin novedades); el impulso de medidas de carácter exclusivamente no normativo y la modificación de la LOEX. Se decide, finalmente, optar por la vía de la reforma reglamentaria.

La alternativa de acción cero es descartada, principalmente, por la necesidad de adaptar el marco jurídico español a la normativa de la Unión Europea y a la jurisprudencia

¹²⁹ La citada memoria se elabora al amparo de Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo. En su desarrollo, se ha seguido la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de ministros de 1 de diciembre de 2009.

¹³⁰ MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2024). MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO: Proyecto de Real Decreto XX por el que de aprueba el reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, p.4.

del Tribunal Supremo¹³¹ y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹³², lo que obliga a adoptar una actitud alejada de cualquier posición de inmovilismo normativo.

El impulso de medidas de carácter exclusivamente no normativo se descarta, según indica la memoria, por la necesidad de contar con una norma de carácter reglamentario y de garantizar la debida protección a la seguridad jurídica.

La modificación de la LOEX, por su parte, se prevé para un estadio posterior, a la luz de las normas derivadas del Pacto de Migración y Asilo de la UE, por lo que no se opta por esta alternativa para este momento.

A la residencia temporal por circunstancias excepcionales, objeto del presente trabajo, dedica la memoria examinada sus páginas 29 a 39. Tras un estudio estadístico de los objetivos conseguidos por las reformas previas en relación con este tipo de autorizaciones, se concluye que es necesario continuar con el desarrollo normativo de dicha materia, a la vista de los resultados alcanzados.

En este sentido, la memoria recuerda, en primer término, que la posibilidad de conceder autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales se encuentra prevista en el artículo 31.3 LOEX, que contempla su otorgamiento en supuestos tales como el arraigo, las razones humanitarias o la colaboración con las autoridades públicas. Desde el desarrollo reglamentario de 2004, las autorizaciones por arraigo se han configurado como el mecanismo ordinario y estable de regularización individualizada de personas extranjeras que, pese a encontrarse en situación administrativa irregular, acreditan determinados vínculos con España¹³³.

La memoria destaca que la reforma reglamentaria de 2022 introdujo modificaciones relevantes en la regulación de estas figuras, con la finalidad de facilitar la integración social y laboral de las personas migrantes y reducir los periodos prolongados de irregularidad administrativa. Entre las principales novedades se encuentra la revisión de los requisitos de determinadas modalidades de arraigo, así como la creación de nuevas vías de acceso a la regularización a través de itinerarios formativos vinculados a las necesidades del mercado de trabajo¹³⁴.

En relación con los resultados de dichas reformas, la memoria pone de relieve que el arraigo continúa desempeñando un papel central en los procesos de regularización

¹³¹ Señaladamente, las siguientes sentencias: Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo nº 1744/2020, de 16 de diciembre de 2020 (Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero; ECLI: ES:TS:2020:4344); Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo nº 731/2023, de 5 de junio de 2023 (Ponente Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy; ECLI: ES:TS:2023:2645) y Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo nº 414/2024, de 24 de enero de 2024 (Ponente Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy; ECLI: ES:TS:2024:414).

¹³² Señaladamente, las siguientes sentencias: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de agosto de 1994 (caso Vander Elst, asunto C-43/93); Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de octubre de 2004 (caso Zhu y Chen, asunto C-200/02) y Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de marzo de 2011 (caso Zambrano, asunto C-34/09).

¹³³ MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2024). MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO: Proyecto de Real Decreto XX por el que de aprueba el reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, pp. 29-30.

¹³⁴ MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2024). MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO: Proyecto de Real Decreto XX por el que de aprueba el reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, pp. 30-31.

administrativa. Así, durante el año 2023¹³⁵ se contabilizaron 210.334 personas con una autorización inicial de residencia por arraigo en vigor, lo que supuso un incremento de 84.983 personas respecto del año anterior. Este aumento evidencia la relevancia de este instrumento como mecanismo de integración jurídica y social de personas extranjeras que previamente se encontraban en situación irregular.

Asimismo, la memoria indica que la mayor parte de las personas que acceden a este tipo de autorizaciones no habían disfrutado anteriormente de una autorización de residencia o estancia en España, lo que confirma su función como vía principal de regularización inicial. No obstante, también se identifican supuestos de irregularidad sobrevenida, esto es, situaciones en las que personas que habían residido previamente de forma regular¹³⁶ acceden posteriormente a una autorización por arraigo tras haber perdido su situación administrativa regular.

Desde el punto de vista de la distribución por modalidades, los datos reflejan que las autorizaciones más frecuentes son las correspondientes al arraigo social y al arraigo familiar, con cifras muy similares entre sí. No obstante, la ampliación de los supuestos que permiten acceder al arraigo familiar ha provocado un crecimiento notable de esta modalidad en los últimos años, hasta representar aproximadamente el 40 % del total de autorizaciones por arraigo a finales de 2023.

Igualmente relevante resulta la aparición del arraigo para la formación, introducido en la reforma de 2022, que permite a las personas extranjeras regularizar su situación mediante la realización de actividades formativas orientadas a su posterior inserción en el mercado de trabajo. Su utilización ha experimentado un crecimiento significativo, superando incluso al arraigo laboral en número de autorizaciones concedidas.

Otro de los aspectos analizados en la memoria se refiere al tiempo medio de permanencia en situación irregular antes de acceder a una autorización por arraigo. Los datos muestran una reducción considerable de este periodo tras la reforma de 2022: mientras que en 2020 el tiempo medio de irregularidad superaba los siete años, en 2023 se situaba en torno a los 2,9 años. Esta disminución se atribuye, entre otros factores, a la ampliación del arraigo familiar, que no exige acreditar un periodo previo de residencia, y a la mejora en la tramitación de las autorizaciones de arraigo social¹³⁷.

La memoria también examina el impacto de estas autorizaciones en el ámbito laboral. En este sentido, se destaca que el número de personas afiliadas a la Seguridad Social con autorización inicial de residencia por arraigo aumentó un 30,4 % entre 2022 y 2023, alcanzando las 126.573 personas afiliadas. En términos generales, aproximadamente el 60 % de las personas que disponen de este tipo de autorización se encuentran dadas de alta en el sistema de Seguridad Social.

Finalmente, la memoria subraya que el éxito de las distintas modalidades de arraigo se relaciona estrechamente con su capacidad para facilitar la inserción laboral. En particular, se observa que alrededor del 90 % de las personas titulares de una autorización

¹³⁵ Primer ejercicio completo de aplicación de la reforma de 2022.

¹³⁶ Por ejemplo, mediante autorizaciones de estancia por estudios o como familiares de ciudadanos de la Unión Europea.

¹³⁷ MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2024). MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO: Proyecto de Real Decreto XX por el que de aprueba el reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, p. 32.

inicial de arraigo social se encuentran empleadas, lo que refuerza la idea de que la regularización administrativa vinculada a la actividad laboral constituye un instrumento eficaz para promover la integración social y económica de la población migrante¹³⁸.

La memoria analiza el impacto de la reforma en los siguientes ámbitos: económico; presupuestario; administrativo; género; infancia y adolescencia; familia y cambio climático.

En cuanto a los efectos que se esperan del nuevo reglamento en relación con la economía en general, el documento refiere un previsible impacto económico positivo por razón de la atracción y retención de las personas extranjeras en el mercado de trabajo y por su contribución a la economía y el sostenimiento del estado del bienestar.

Desde la perspectiva de las cargas administrativas derivadas de la nueva normativa, con especial atención al impacto sobre las PYME, se espera una reducción de tales cargas. Asimismo, se califica de positivo el previsible impacto de la norma en materia de género, cambio climático, familia, infancia y adolescencia, igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, así como en el acceso y uso de la ciudadanía a los medios y servicios de la Administración digital.

Según la memoria, la reforma normativa no afecta a los presupuestos de las Administraciones Públicas ni tiene efectos significativos en materia de competencia.

B. Reforma del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre. La regularización administrativa extraordinaria de personas migrantes que ya viven en España.

El día 15 de abril de 2026 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 316/2026, de 14 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social¹³⁹.

Esta reforma establece el procedimiento a aplicar y los requisitos a cumplir para la solicitud por la vía prevista en la disposición transitoria quinta de la autorización de residencia por circunstancias excepcionales por razón de arraigo y de la autorización de residencia por circunstancias excepcionales única. Tiene como fin profundizar en los objetivos que inspiraron la redacción del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, mejorando las vías de acceso a una autorización de residencia por circunstancias excepcionales a aquellas personas ya poseen un vínculo inescindible de convivencia en España, así como dotar de una mayor seguridad jurídica a las personas extranjeras ya

¹³⁸ MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2024). MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO: Proyecto de Real Decreto XX 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, pp. 33-34.

¹³⁹ Real Decreto 316/2026, de 14 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social («BOE» núm. 92, de 15 de abril de 2026, páginas 53342 a 53362).

presentes en España, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos. Se estima que la medida beneficiará a más de 500.000 personas¹⁴⁰.

Según la memoria de análisis de impacto normativo del proyecto que precedió al mentado Real Decreto, la reforma conllevará un impacto económico positivo por razón de la afiliación a la seguridad social y de la incorporación al mercado laboral de las personas extranjeras. Si bien, no tendrá efectos en materia de competencia, cargas administrativas ni presupuestos de las Administraciones Públicas. Tampoco se prevé efecto alguno en materia de género.

La oportunidad de esta reforma se motiva en la citada memoria mediante alusiones al actual contexto geopolítico y social, la situación del mercado de trabajo, el desafío demográfico, la seguridad jurídica, el consumo y la economía.

Su finalidad es doble. Por un lado, permitir que aquellas personas extranjeras que antes del 31 de diciembre de 2025 hubieran presentado una solicitud de protección internacional en España puedan acceder a una autorización de residencia por circunstancias excepcionales por arraigo; por otro, que aquellas personas extranjeras que se encontraran en España antes del 31 de diciembre de 2025 puedan acceder a una autorización de residencia por circunstancias excepcionales única, siempre y cuando cumplan los requisitos previstos.

La reforma reglamentaria determina la naturaleza y características de las referidas autorizaciones y desarrolla el procedimiento necesario para su concesión, correspondiendo la tramitación a la Unidad de Tramitación de Expedientes de Extranjería (UTEX).

Siguiendo a Ortega Giménez (2026), esta reforma constituye uno de los hitos más relevantes del derecho de extranjería reciente, en tanto que introduce, por primera vez en muchos años, un mecanismo explícito de regularización de carácter masivo destinado a absorber el denominado stock de irregularidad administrativa acumulado en España¹⁴¹. A diferencia del reglamento anterior, concebido como un marco estructural de gestión prospectiva de los flujos migratorios, esta disposición responde a la necesidad de afrontar la presencia continuada de cientos de miles de personas extranjeras que ya viven, trabajan y conviven de facto en el territorio nacional, pero que permanecen atrapadas en la irregularidad por rigideces del sistema ordinario¹⁴².

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la disposición transitoria sexta del Real Decreto 1155/2024, en los términos planteados en la reforma operada por el Real Decreto 316/2026, de 14 de abril, articula una autorización de residencia por circunstancias excepcionales única, de naturaleza autónoma y temporal, claramente diferenciada de las modalidades clásicas de arraigo previstas en el propio reglamento¹⁴³.

¹⁴⁰ HERNÁNDEZ, A. (27 de enero de 2026; actualizado a 14 de abril de 2026). *En qué consiste y a quién beneficia el nuevo plan del gobierno de España para regularizar a cientos de miles de migrantes*, BBC NEWS MUNDO (enlace: <https://www.bbc.com/mundo/articles/ckglpr3111wo>).

¹⁴¹ ORTEGA GIMÉNEZ, A. (2026). *La regularización masiva en la reforma del Reglamento de extranjería*, (COM/2026/10419), Diario La Ley, N° 10911, Sección Tribuna, 25 de marzo de 2026, p.1.

¹⁴² ORTEGA GIMÉNEZ, A. (2026). *La regularización masiva en la reforma del Reglamento de extranjería*, (COM/2026/10419), Diario La Ley, N° 10911, Sección Tribuna, 25 de marzo de 2026, p.1.

¹⁴³ ORTEGA GIMÉNEZ, A. (2026). *La regularización masiva en la reforma del Reglamento de extranjería*, (COM/2026/10419), Diario La Ley, N° 10911, Sección Tribuna, 25 de marzo de 2026, p.2.

No se trata de una mera flexibilización de los requisitos ordinarios, sino de una ruptura consciente con la lógica tradicional de arraigo prolongado, en la medida en que reduce de forma drástica el requisito de permanencia previa, fijándolo en tan solo cinco meses anteriores al 31 de diciembre de 2025¹⁴⁴. Este rebaje temporal evidencia un cambio de enfoque, pues ya no se premia la resistencia prolongada en la irregularidad, sino la mera presencia efectiva y acreditable en España.

Uno de los rasgos más disruptivos del mecanismo es su orientación laboral *ex lege*. La norma no se limita a conceder residencia, sino que vincula automáticamente la regularización a la habilitación para trabajar, hasta el punto de que la mera admisión a trámite de la solicitud, que debe resolverse en un plazo máximo de quince días, genera un derecho provisional a residir y trabajar en cualquier sector y territorio¹⁴⁵. Esta anticipación de efectos rompe con el modelo clásico, donde la incorporación al mercado laboral quedaba supeditada a la concesión definitiva de la autorización, y revela una finalidad clara de afloramiento inmediato del empleo irregular.

Asimismo, la disposición transitoria sexta introduce una presunción normativa de vulnerabilidad asociada a la situación administrativa irregular, lo que permite acceder a la regularización no solo por vínculos laborales o familiares, sino también por razones sociales en sentido amplio¹⁴⁶. Este elemento resulta particularmente significativo, pues reconoce implícitamente que la irregularidad administrativa es, en sí misma, un factor estructural de vulnerabilidad, desplazando así el foco desde la conducta individual hacia el funcionamiento del propio sistema.

Desde el punto de vista procedimental, el protagonismo atribuido a la UTEX refuerza la idea de un circuito excepcional y diferenciado de tramitación. La concentración competencial, la interoperabilidad de registros y la simplificación probatoria buscan evitar que la burocracia ordinaria frustre una regularización concebida como urgente¹⁴⁷. Todo ello confirma que no estamos ante un cauce excepcional marginal, sino ante una auténtica arquitectura administrativa diseñada para una aplicación masiva y temporal.

En definitiva, la regularización administrativa extraordinaria de 2026 pone de manifiesto una tensión estructural del sistema de extranjería, a saber, la necesidad recurrente de acudir a mecanismos excepcionales para resolver situaciones que ya no pueden considerarse excepcionales. La disposición transitoria sexta no corrige esta contradicción, pero la hace explícita. Al hacerlo, revela que la excepcionalidad no reside en las circunstancias de las personas regularizadas, sino en la respuesta jurídica que el ordenamiento se ve obligado a articular frente a una irregularidad producida y sostenida en el tiempo.

¹⁴⁴ ORTEGA GIMÉNEZ, A. (2026). *La regularización masiva en la reforma del Reglamento de extranjería*, (COM/2026/10419), Diario La Ley, Nº 10911, Sección Tribuna, 25 de marzo de 2026, p.2.

¹⁴⁵ ORTEGA GIMÉNEZ, A. (2026). *La regularización masiva en la reforma del Reglamento de extranjería*, (COM/2026/10419), Diario La Ley, Nº 10911, Sección Tribuna, 25 de marzo de 2026, pp. 2-3.

¹⁴⁶ ORTEGA GIMÉNEZ, A. (2026). *La regularización masiva en la reforma del Reglamento de extranjería*, (COM/2026/10419), Diario La Ley, Nº 10911, Sección Tribuna, 25 de marzo de 2026, p.3.

¹⁴⁷ ORTEGA GIMÉNEZ, A. (2026). *La regularización masiva en la reforma del Reglamento de extranjería*, (COM/2026/10419), Diario La Ley, Nº 10911, Sección Tribuna, 25 de marzo de 2026, pp. 4-5.

Capítulo 3. AUTORIZACIONES DE TRABAJO VINCULADAS A AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA TEMPORAL POR CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES: LIMITACIONES, ALCANCE E INFRACCIONES EN EL ORDEN SOCIAL.

1. La concesión de autorizaciones de trabajo derivadas de autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales.

Con carácter previo, conviene precisar con Fernández Pérez (2025)¹⁴⁸ que la Administración Pública no tiene una potestad absolutamente discrecional para la concesión o denegación de autorizaciones de trabajo, sino una facultad atribuida bajo la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, debiendo ponderar si concurren los presupuestos que la norma exige y fundamentando su decisión por medio de resolución motivada.

Sentado lo anterior, y partiendo del concepto de extranjero conforme a la normativa europea, es momento de analizar las autorizaciones de trabajo concedidas por las circunstancias excepcionales normativamente previstas.

El artículo 124 RLOEX habilita a la Administración para conceder a las personas extranjeras que se hallen en España, en atención a la existencia de determinadas circunstancias excepcionales¹⁴⁹, una autorización de residencia temporal de carácter excepcional¹⁵⁰. No obstante, el artículo 131 del mismo Reglamento prevé que dicha autorización de residencia temporal lleve aparejada una autorización de trabajo por cuenta propia o ajena en España, que se concede sin limitación de ámbito geográfico y ocupación durante la vigencia de aquélla.

Esta pareja autorización de trabajo cuenta, sin embargo, con las siguientes excepciones:

a) No se concederá a los titulares de autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales que no hayan cumplido la edad mínima de admisión al trabajo.

b) La que se conceda por arraigo socioformativo habilitará para trabajar por cuenta ajena un máximo de treinta horas a la semana en cómputo global, remuneradas como mínimo con el salario mínimo interprofesional o el salario establecido, en su caso, en el convenio colectivo aplicable, en el momento de la solicitud en proporción a la jornada trabajada.

Paralelamente, la normativa española establece también otros límites relacionados con la obtención de la autorización de trabajo examinada en este capítulo. Si bien, tales

¹⁴⁸ FERNÁNDEZ PÉREZ, A. (2025). *Derecho de extranjería 4a Edición*, Tirant Lo Blanch, pp. 107 y 108.

¹⁴⁹ Entre otras, supuestos de arraigo, razones humanitarias, colaboración con las autoridades públicas o razones de seguridad nacional o interés público.

¹⁵⁰ La concesión de estas autorizaciones, según el apartado 2 del artículo 124 RLOEX, debe interpretarse sin perjuicio de la concesión de autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales previstas en los artículos 31bis, 59 y 59bis LOEX. Igualmente, podrán concederse otras autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales en los términos establecidos en la disposición adicional segunda del citado Reglamento.

límites afectan directamente a la obtención de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, la cual, como ya se ha mencionado, constituye el requisito previo para la concesión de la autorización de trabajo conforme al artículo 131 RLOEX. Por esta razón, pueden considerarse límites indirectos para la obtención de esta última autorización. Su regulación se encuentra en los artículos 126 y 127 RLOEX, que los enmarca en los conceptos de requisitos generales y específicos, respectivamente. Entre otros, y a título de ejemplo, pueden citarse los siguientes: encontrarse en España y no tener la condición de solicitante de protección internacional en el momento de la presentación de la solicitud ni durante su tramitación¹⁵¹; no representar una amenaza para el orden público, seguridad o salud pública¹⁵²; carecer de antecedentes penales en España y en los países donde haya residido durante los cinco últimos años anteriores a la fecha de entrada en España, por delitos previstos en el ordenamiento jurídico español¹⁵³; para el arraigo sociolaboral, la aportación de uno o varios contratos de trabajo que garantice al menos el salario mínimo interprofesional o el salario establecido, en su caso, en el convenio colectivo aplicable, en el momento de la solicitud, en proporción a la jornada trabajada, y cuya suma represente una jornada semanal no inferior a veinte horas en cómputo global¹⁵⁴.

2. Límites a la concesión de las autorizaciones de trabajo.

2.1. Límites relacionados con los trabajadores menores de edad.

La intervención del legislador en el trabajo de los menores de edad comenzó con la Ley de 24 de julio de 1873, denominada Ley Benot, que, entre otros extremos, prohibía el acceso al trabajo a los menores de diez años¹⁵⁵. La evolución normativa en esta materia ha derivado en la vigente regulación laboral, que recoge prohibiciones más estrictas que las previstas en sus regulaciones antecesoras.

El RLOEX establece un límite a las autorizaciones de trabajo por circunstancias excepcionales. Límite, este, que pretende garantizar la protección de los trabajadores menores de edad. Señaladamente, la concesión de una autorización de residencia por circunstancia excepcional a un menor de edad que, conforme a la normativa española, no pueda trabajar, no conllevará permiso de trabajo.

Lo anterior debe ponerse en relación con lo previsto en el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante, TRET), que prohíbe la admisión al trabajo de los menores de 16 años¹⁵⁶. Paralelamente, tampoco se reconoce capacidad para trabajar a los menores de dieciocho y mayores de dieciséis años que no vivan de forma independiente,

¹⁵¹ Requisito general previsto en el artículo 126 a) RLOEX.

¹⁵² Requisito general previsto en el artículo 126 c) RLOEX.

¹⁵³ Requisito general previsto en el artículo 126 d) RLOEX.

¹⁵⁴ Requisito específico previsto en el artículo 127 b) RLOEX.

¹⁵⁵ GARCÍA ORTEGA, J., & GOERLICH PESET, J. M. (2025). *Derecho del Trabajo 13ª Edición*, Tirant Lo Blanch, p. 44.

¹⁵⁶ Artículo 6 TRET.

no cuenten con consentimiento de sus padres o tutores o no dispongan de autorización de la persona o institución que les tenga a su cargo¹⁵⁷.

Respecto del trabajo por cuenta propia, y en cuanto al menor emancipado¹⁵⁸, debe recordarse que el artículo 247 del Código Civil (en adelante, CC) habilita al menor emancipado para regir su persona y bienes como si fuera mayor, pero le prohíbe, hasta que llegue a la mayor edad, tomar dinero a préstamo, gravar o enajenar bienes inmuebles y establecimientos mercantiles o industriales u objetos de extraordinario valor sin consentimiento de sus progenitores y, a falta de ambos, sin el de su defensor judicial. Este precepto constituye un fuerte límite a la actividad empresarial del menor emancipado, pues le impide realizar actos de disposición que son necesarios en la práctica empresarial actual para poder llevar a cabo una actividad comercial.

Una vez autorizado para trabajar, el menor de edad que preste servicios por cuenta ajena será destinatario de la protección garantizada en la normativa de prevención de riesgos laborales¹⁵⁹.

2.2. Límites en el supuesto de arraigo socioformativo.

El segundo límite previsto en el artículo 131 RLOEX para la obtención de autorizaciones de trabajo por circunstancias excepcionales está relacionado con la situación de arraigo socioformativo, al que se hará oportuna referencia en apartados posteriores.

Baste ahora notar que, a diferencia del supuesto anterior, esta limitación no comprende ningún caso de prohibición absoluta. Únicamente refiere que la persona extranjera que se encuentre en situación de arraigo socioformativo obtendrá, junto con la autorización de residencia temporal, la correspondiente autorización de trabajo, si bien limitada a una jornada de 30 horas semanales en cómputo global y siempre que perciba una retribución de, al menos, cuantía equivalente al salario mínimo interprofesional o el que venga establecido en el convenio colectivo que resulte de aplicación.

Si bien podría pensarse que, por su naturaleza, la regulación de esta limitación habría de ser coherente con lo establecido para los contratos formativos, el RLOEX ha preferido distanciarse de los requisitos previstos para los mentados contratos en el artículo 11 TRET y en el Real Decreto 1065/2025, de 26 de noviembre, por el que se desarrolla el régimen del contrato formativo, previsto en el artículo 11 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

¹⁵⁷ Artículo 7 TRET.

¹⁵⁸ Se incluye, asimismo, al menor que hubiere obtenido judicialmente el beneficio de la mayor edad, según lo establecido en el propio art. 247 CC.

¹⁵⁹ Principalmente, artículo 27 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y Decreto de 26 de julio de 1957 sobre Industrias y Trabajos prohibidos a mujeres y menores por peligrosos o insalubres.

3. Alcance de la autorización de trabajo pareja a la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales.

A diferencia de lo previsto para las restantes autorizaciones de trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia¹⁶⁰, las autorizaciones de trabajo vinculadas a autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales se conceden “sin limitación de ámbito geográfico y ocupación durante la vigencia de aquélla”. Con ello, se facilita la integración sociolaboral del colectivo de personas migrantes que, por cualquier razón, se estén afectadas por algún motivo de excepcionalidad que las relegue a una situación de exclusión, lo cual es acorde con los compromisos internacionales que han sido objeto de estudio y análisis en apartados anteriores de este mismo trabajo.

En cuanto a la vigencia de la autorización de trabajo, no hay que olvidar que tal autorización se encuentra sujeta a la existencia de una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales. Consecuencia de ello, el decaimiento de la vigencia de la autorización de residencia conllevará el de la pareja autorización de trabajo. Esto es, el límite temporal de aquellas autorizaciones funciona, también, como límite indirecto de estas.

Los plazos de vigencia de las precitadas autorizaciones de residencia se encuentran regulados en el articulado contenido en el Título VII RLOEX. Concretamente, el artículo 132 RLOEX establece que las autorizaciones de residencia temporal concedidas por circunstancias excepcionales habilitan a residir en España durante un plazo máximo de un año (salvo en caso de arraigo familiar, cuya duración se extiende a cinco años). Sin perjuicio de lo anterior, el mismo precepto prevé la posibilidad de prorrogar tales autorizaciones en determinadas circunstancias¹⁶¹ y bajo el cumplimiento de ciertos requisitos específicos¹⁶². Prórroga que habrá de ser solicitada durante los dos meses previos a la fecha de expiración de su autorización o hasta la resolución del procedimiento en el supuesto en que la solicitud se presentase dentro de los tres meses posteriores a la fecha en que hubiera finalizado la vigencia de la anterior autorización, sin perjuicio de la incoación del correspondiente procedimiento sancionador por la infracción prevista en el artículo 52.b) LOEX¹⁶³.

Concluido el plazo de vigencia, sea inicial o prorrogado, la persona extranjera pierde el derecho temporal de residencia y, por ende, la autorización de trabajo.

4. Infracciones en el orden social.

En el ejercicio de su potestad sancionadora, la Administración puede sancionar el incumplimiento de la normativa expuesta en los apartados anteriores¹⁶⁴ conforme al Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la

¹⁶⁰ Artículos 37.2 y 38. 3 y 5 LOEX.

¹⁶¹ Artículo 132.1, párrafo segundo, RLOEX.

¹⁶² Artículo 132.2 RLOEX.

¹⁶³ Artículo 132.3 RLOEX.

¹⁶⁴ FERNÁNDEZ PÉREZ, A. (2025). *Derecho sancionador de extranjería en Derecho de extranjería 4a Edición*, Tirant Lo Blanch, p. 175.

Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en adelante, TRLISOS). En todo caso, la imposición de tales sanciones ha de observar, aunque de forma matizada según el Tribunal Constitucional¹⁶⁵, los principios¹⁶⁶ del *ius puniendi* del Estado que derivan del Derecho Penal¹⁶⁷.

Por un lado, la empresa que contrate a extranjeros menores de edad que cuenten con autorización de residencia por circunstancias excepcionales, pero que no lleve aparejada permiso de trabajo, podrá ser sancionada por la comisión de una infracción administrativa calificada como muy grave, de conformidad con lo establecido en los artículos 8.4 ó 37.2 TRLISOS. La tipificación en uno u otro precepto vendrá determinada en el acta de infracción por el funcionario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social¹⁶⁸ que la practique, según su actuación tenga por objeto la comprobación de la normativa de menores o la de extranjería. En ambos casos, la sanción administrativa consiste en una multa de entre 7.501 y 225.018 euros (art. 40.1 c) TRLISOS).

En materia de prevención de riesgos laborales, la exposición de un menor de edad a trabajos prohibidos, aun cuando cuente con autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales, será calificada como infracción muy grave, tipificada en el artículo 13.2 TRLISOS. El referido texto prevé para esta infracción un sanción económica de entre 49.181 y 983.736 euros.

Respecto de límites derivados de la concesión de la autorización en el supuesto de arraigo formativo, la empresa que los incumpla incurrirá en una infracción en materia laboral, tipificada en el artículo 7.5 (si la conducta afecta a la normativa en materia de tiempo de trabajo) o en los arts. 7.10 u 8.1 TRLISOS, en función del caso concreto (si la conducta afecta a la normativa en materia de salarios). La sanción económica varía dependiendo de la calificación de la infracción: si es grave (arts. 7.5 ó 7.10 TRLISOS), se prevé una multa de entre 751 y 7.500 euros; si es muy grave (art. 8.1 TRLISOS), la

¹⁶⁵ Entre otras, destacan la Sentencia 23/2022 de 21 de febrero de 2022, del Tribunal Constitucional (TOL8.871.431); la Sentencia 172/2020 de 19 de noviembre de 2020, del Tribunal Constitucional (TOL8.227.883) o la Sentencia 133/2018, de 13 de diciembre de 2018, del Tribunal Constitucional (TOL6.977.385). En particular, la Sentencia 18/1981, de 8 de junio de 1981, del Tribunal Constitucional, señaló en su fundamento jurídico segundo que al ejercicio de las potestades sancionadoras de la Administración le son de aplicación las garantías procedimentales previstas en el art. 24.2 CE, si bien no mediante su aplicación literal, sino en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base de dicho precepto y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE.

¹⁶⁶ LORENZO SEGRELLES, M. (2025). *El régimen sancionador del derecho de extranjería en Nacionalidad y Extranjería 5a Edición*, Tirant Lo Blanch, pp. 340 a 343: los principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley (art. 25 CE); la prohibición de analogía (art. 27.2 LRJS); el principio de irretroactividad (art. 9.3 CE); los principios de culpabilidad, personalidad de las sanciones, responsabilidad e individualización (art. 28 LRJSP); la presunción de inocencia (art. 24.2 CE); el principio de proporcionalidad (art. 29.2 LRJSO); el principio non bis in idem (art. 31 LRJSP) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).

¹⁶⁷ LORENZO SEGRELLES, M. (2025). *El régimen sancionador del derecho de extranjería en Nacionalidad y Extranjería 5a Edición*, Tirant Lo Blanch, p. 130.

¹⁶⁸ La competencia para comprobar el cumplimiento de la normativa en materia movimientos migratorios y trabajo de los extranjeros corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.1 e) de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, LOSITSS).

multa será de entre 7.501 y 225.018 euros. Más difícil es, en este caso, argumentar una infracción en materia de extranjería, a tenor de la literalidad de los preceptos tipificadores.

En todo caso, no ha de olvidarse que el propio extranjero puede ser sujeto infractor de la normativa de extranjería. Así ocurre en el supuesto del extranjero trabajador por cuenta propia que dispone de autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales, pero que no lleva aparejada permiso de trabajo por ser de aplicación alguno de los límites anteriormente expuestos, siempre que hubiere actuado mediando dolo o culpa¹⁶⁹. Conforme al art. 37.2 TRLISOS, “serán consideradas conductas constitutivas de infracción muy grave las de: 2. Los extranjeros que ejerzan en España cualquier actividad lucrativa, laboral o profesional, por cuenta propia, sin haber obtenido el preceptivo permiso de trabajo, o no haberlo renovado”. La sanción económica prevista en la norma consiste en una multa de entre 7.501 y 225.018 euros.

La LOEX cuenta, asimismo, con su propio régimen sancionador¹⁷⁰. Sin embargo, sus preceptos no serían aplicables en los casos analizados en el presente trabajo. Ello por cuanto la mentada ley tipifica la ocupación de extranjeros que carecen tanto de autorización de residencia como de trabajo, mientras que el objeto del presente estudio se centra en los extranjeros que han obtenido, al menos, una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales. Dicho de otro modo, en ningún caso podrá aplicarse el régimen sancionador de la LOEX en el supuesto de extranjero con autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, pues tal extranjero dispondría de la referida autorización de residencia, recayendo el hecho esencial de la conducta infractora en la existencia o inexistencia de la autorización de trabajo. Los supuestos de ocupación con autorización de residencia pero sin autorización de trabajo se tipifican en el art. 37 TRLISOS.

El único caso vinculado al objeto del presente trabajo en el que el régimen sancionador de la LOEX resultaría aplicable es aquel en el que un empresario contrata a una persona extranjera con autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, y su pareja autorización de trabajo, y se mantiene vigente la relación laboral después de que la autorización temporal de residencia hubiere perdido su vigencia inicial o prorrogada. En tal caso, la persona extranjera carecería de ambas autorizaciones, por lo que la empresa podría ser sancionada¹⁷¹ por la infracción tipificada en el artículo 54. 1 d) LOEX, infracción calificada como muy grave y que conlleva una sanción económica de entre desde 10.001 hasta 100.000 euros por cada trabajador afectado. Además, de acuerdo con el artículo 55.6 LOEX, la autoridad gubernativa podría adoptar, sin perjuicio de la sanción que corresponda, la clausura del establecimiento o local desde seis meses a cinco años. Asimismo, la persona extranjera puede ser igualmente

¹⁶⁹ Artículo 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: “*Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa*”.

¹⁷⁰ Título III de la LOEX.

¹⁷¹ Siempre que hubiere existido dolo o culpa en su conducta, conforme al artículo 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

sancionada por la infracción grave tipificada en el artículo 53.1 b) LOEX, con multa de 501 hasta 10.000 euros¹⁷².

De ser la persona extranjera trabajador por cuenta propia, cabría plantearse, para el mismo supuesto de pérdida de vigencia, la posibilidad de que existiera la infracción calificada como leve en el 52 c) LOEX. Sin embargo, este precepto tipifica la conducta consistente en trabajar en España sin haber solicitado autorización administrativa para trabajar por cuenta propia, cuando se cuente con autorización de residencia temporal. Habida cuenta de que la autorización de trabajo, conforme al artículo 131 RLOEX, es pareja a la de residencia temporal por circunstancias excepcionales, no se requiere de solicitud alguna para obtener aquella, por lo que tal precepto no sería aplicable al supuesto planteado por respeto al principio de tipicidad¹⁷³.

En paralelo a lo expuesto, debe precisarse que las infracciones a la normativa de extranjería pueden igualmente ser constitutiva de delito, conforme a los arts. 311 y siguientes de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (en adelante, CP).

Capítulo 4. CONTEXTO ACTUAL DE LA REALIDAD MIGRATORIA CONTEMPORÁNEA EN ESPAÑA VINCULADA A LAS CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES QUE DETERMINAN LA OBTENCIÓN DE AUTORIZACIONES TEMPORALES DE RESIDENCIA.

1. Regulación normativa interna.

Los Capítulos I a V del Título VII (“Residencia temporal por circunstancias excepcionales”) del RLOEX desarrollan las distintas circunstancias que determinan la obtención excepcional de autorizaciones de residencia y, por extensión, de trabajo. Señaladamente, regula las siguientes situaciones: residencia temporal por circunstancias excepcionales por arraigo, protección internacional, razones humanitarias, colaboración con autoridades, seguridad nacional o interés público (Capítulo I); residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género (capítulo II); residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de víctimas extranjeras de violencia sexual (Capítulo III); residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales por colaboración contra redes organizadas (Capítulo IV) y residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de extranjeros víctimas de trata de seres humanos (Capítulo V).

¹⁷² De la misma manera, será necesario que exista dolo o culpa en la conducta infractora, tal y como exige el artículo 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. No obstante, y en opinión personal de este alumno, en caso de que el infractor sea una persona extranjera que haya perdido la vigencia de su autorización temporal por circunstancias excepcionales, la imposición de la sanción que corresponda deberá observar con especial énfasis la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer, así como su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, en cumplimiento del artículo 29.3 de la misma Ley. No hay que olvidar que este colectivo de personas extranjeras se encuentra, en la mayoría de las ocasiones, en situaciones de especial vulnerabilidad.

¹⁷³ Artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En el presente Trabajo de Fin de Máster serán objeto de análisis la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de colaboración con autoridades, en particular, con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razón de arraigo de segunda oportunidad y la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razón de arraigo sociolaboral.

Se realiza un análisis más profundo de estas tres clases de autorizaciones debido a su conexión con el derecho al trabajo de las personas migrantes en España, derecho que constituye el eje vertebrador de esta investigación junto con el carácter excepcional que se atribuye a las circunstancias a las que se anudan las mentadas autorizaciones.

2. Contexto social, jurídico y doctrinal de las circunstancias excepcionales.

Antes de abordar de manera individualizada las mencionadas circunstancias excepcionales, resulta conveniente situar estas figuras en el marco general de la realidad migratoria contemporánea en España.

En este sentido, el Informe 01/2025 del Consejo Económico y Social (en adelante, CES), último informe sobre esta materia elaborado por el citado órgano consultivo y titulado “La realidad migratoria en España: prioridades para las políticas públicas”¹⁷⁴, constituye una referencia especialmente valiosa por el enfoque integral y estructural con el que aborda el fenómeno migratorio.

Una de las principales ideas fuerza que atraviesan el informe es que la inmigración ha dejado de ser un fenómeno coyuntural para convertirse en un elemento estructural de la sociedad española, decisivo tanto para el equilibrio demográfico como para el funcionamiento del mercado de trabajo y la sostenibilidad del Estado social¹⁷⁵.

A fecha del informe, el 19 % de la población residente en España había nacido en el extranjero y el 14 % poseía nacionalidad extranjera, a lo que se suman más de tres millones de personas nacidas en España de progenitores de origen migrante¹⁷⁶. Estos datos ponen de manifiesto que las trayectorias migratorias ya no pueden analizarse como episodios aislados o excepcionales, sino como parte consustancial del devenir social y económico del país.

Esta visión estructural se ve reforzada, desde una perspectiva más cruda, por los datos aportados por Funcas en su Nota de Coyuntura Social de enero de 2026¹⁷⁷, que estima que el número de extranjeros residentes en España en situación administrativa

¹⁷⁴ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (2025). *La realidad migratoria en España: prioridades para las políticas públicas* (Informe 01/2025), Departamento de Publicaciones.

¹⁷⁵ CES, 2025, pp. 33-37.

¹⁷⁶ CES, 2025, pp. 41-42.

¹⁷⁷ FUNCAS (2026). *El número de inmigrantes en situación irregular en España aumenta de 107.000 en 2017 a 840.000 en 2025*, Notas de Coyuntura Social de enero de 2026.

irregular habría alcanzado las 840.000 personas a 1 de enero de 2025, lo que representa el 17,2 % de la población extranjera extracomunitaria¹⁷⁸.

El propio análisis de Funcas subraya que el modelo migratorio español asume implícitamente que una proporción significativa de las personas inmigrantes atraviesa un periodo prolongado en situación irregular antes de lograr la regularización, especialmente en contextos de incremento intenso de los flujos de entrada¹⁷⁹. Tal constatación conecta directamente con la función que desempeñan las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales, que actúan como mecanismos de salida de una irregularidad estructuralmente producida en el propio sistema.

Este planteamiento tiene una incidencia directa sobre la lógica de algunas de aquellas autorizaciones, que, aun diseñadas normativamente como excepcionales, operan en la práctica como mecanismos ordinarios de regularización para amplios colectivos de personas migrantes. El CES subraya que, en los últimos años, las autorizaciones vinculadas a circunstancias excepcionales, especialmente las distintas modalidades de arraigo, han adquirido un peso creciente en el conjunto de autorizaciones concedidas, hasta el punto de superar en volumen a las autorizaciones iniciales de trabajo en determinados periodos¹⁸⁰.

Desde esta perspectiva, el CES constata que una parte significativa de las situaciones de irregularidad administrativa no responde a entradas clandestinas recientes, sino a supuestos de irregularidad sobrevenida, derivados de la pérdida de autorizaciones previas, la denegación de solicitudes de protección internacional o la imposibilidad de cumplir requisitos formales pese a una inserción material efectiva en la sociedad de acogida¹⁸¹.

La progresiva normalización de las situaciones de irregularidad administrativa ha sido analizada recientemente desde un enfoque crítico que pone el acento en el propio papel del ordenamiento jurídico en la producción de dicha irregularidad. En este sentido, Ortega Giménez (2025)¹⁸² ha subrayado que la condición de la persona migrante “sin documentos” no puede entenderse como una mera carencia individual, sino como el resultado de un proceso de categorización jurídica activa por parte del Estado, que transforma un proyecto migratorio legítimo en una situación de exclusión administrativa¹⁸³.

Ortega Giménez recuerda que la irregularidad no es una condición ontológica del migrante, sino un estatus producido por la interacción de políticas de visados, control de

¹⁷⁸ FUNCAS, 2026, p.1.

¹⁷⁹ FUNCAS, 2026, p.2.

¹⁸⁰ CES, 2025, pps. 58-60.

¹⁸¹ CES, 2025, pp. 68-70.

¹⁸² ORTEGA GIMÉNEZ, A. (2025). *Atravesar el viento «sin documentos»: un análisis jurídico del fenómeno migratorio (en España) a través de la música* (COM\2025\25119), Diario La Ley, nº 10833, Sección Tribuna, 21 de noviembre de 2025.

¹⁸³ ORTEGA GIMÉNEZ, A. (2025). *Atravesar el viento «sin documentos»: un análisis jurídico del fenómeno migratorio (en España) a través de la música* (COM\2025\25119), Diario La Ley, nº 10833, Sección Tribuna, 21 de noviembre de 2025, apartados II.2.

fronteras y exigencias administrativas que, en la práctica, dejan fuera del sistema a amplios colectivos de personas¹⁸⁴.

Esta construcción jurídica de la irregularidad resulta especialmente relevante para comprender la función que desempeñan las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales, que operan como mecanismos correctores ex post de una situación de exclusión previa. En tal sentido, estas autorizaciones no responden tanto a circunstancias imprevisibles o singulares como a la necesidad estructural de gestionar una irregularidad producida y reproducida por el ordenamiento, lo que cuestiona su pretendido carácter excepcional y refuerza la idea de que constituyen una pieza ordinaria del modelo migratorio vigente.

Paralelamente, Funcas refuerza la idea de que, desde 2005, España ha sustituido las grandes regularizaciones extraordinarias por un sistema de regularización continua a través de las distintas modalidades de arraigo¹⁸⁵, lo que ha evitado picos masivos de irregularidad, pero no ha impedido crecimientos muy notables en periodos de llegadas intensas¹⁸⁶. En este contexto, la excepcionalidad conceptual de aquellas figuras resulta, cuando menos, discutible. Desde esta óptica, el análisis de estas autorizaciones no puede desligarse de una reflexión profunda sobre la terminología empleada.

A esta lectura se suma, en paralelo, la información proporcionada por el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI)¹⁸⁷, que confirma el carácter ordinario que han adquirido las autorizaciones por circunstancias excepcionales, en particular las vinculadas al arraigo.

Según datos oficiales del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a 30 de septiembre de 2025 existían 376.179 personas extranjeras con una autorización de residencia por arraigo en vigor, lo que supone un incremento interanual del 22,3 % y representa ya el 11 % del total de autorizaciones de residencia en el régimen de extranjería¹⁸⁸. Más significativo aún resulta el hecho de que 197.342 de estas personas se encontraban dadas de alta en la Seguridad Social, lo que evidencia que estas autorizaciones operan como una vía efectiva de incorporación al mercado de trabajo formal¹⁸⁹.

Estos datos refuerzan la idea de que el arraigo, lejos de ser un mecanismo residual destinado a situaciones singulares, se ha convertido en un instrumento estructural de

¹⁸⁴ ORTEGA GIMÉNEZ, A. (2025). *Atravesar el viento «sin documentos»: un análisis jurídico del fenómeno migratorio (en España) a través de la música* (COM\2025\25119), Diario La Ley, nº 10833, Sección Tribuna, 21 de noviembre de 2025, apartados II.2 y V.3.

¹⁸⁵ A excepción de la última regularización extraordinaria, de fecha reciente, que también es objeto de estudio en el presente TFM.

¹⁸⁶ FUNCAS, 2026, p.2.

¹⁸⁷ OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN (2026). *Crecen un 21% las personas regularizadas vía arraigo que se suman al mercado laboral*, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, nota de prensa de 15 de enero de 2026.

¹⁸⁸ OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN (OPI), 2026, p.2.

¹⁸⁹ OPI, 2026, p.1.

regularización administrativa y laboral para personas que previamente se encontraban, en su mayoría, en situación administrativa irregular.

A la luz de todo lo anterior, cabe anticipar la reflexión de fondo que recorre este capítulo y que conecta con las conclusiones del trabajo, esto es, que las circunstancias que constituyen la base de las autorizaciones de residencia analizadas no parecen responder al concepto de excepción.

Desde esta óptica, el análisis detallado de las autorizaciones no solo permite estudiar su régimen jurídico, sino también plantear una crítica más amplia a la arquitectura del sistema, poniendo en cuestión si la categoría de excepcionalidad sigue siendo conceptualmente adecuada para realidades que se presentan de forma recurrente, previsible, ordinaria y masiva en la España.

En este escenario, resulta especialmente ilustrativo el análisis realizado por César Cancio (2025)¹⁹⁰ sobre la redefinición de los arraigos y el tratamiento del tiempo de permanencia de los solicitantes de protección internacional¹⁹¹. Su reflexión es relevante porque muestra la lógica regulatoria subyacente, consistente en emplear categorías concebidas como excepcionales para gestionar situaciones que, en realidad, presentan un carácter masivo, recurrente y estructural o que, por diversos motivos, no comparten los elementos definitorios de aquella noción.

Antes de finalizar este apartado, conviene recordar, como complemento de lo expuesto, que la progresiva transformación del derecho de extranjería español no puede interpretarse de manera aislada ni exclusivamente a la luz de reformas internas. Muy al contrario, el marco normativo vigente responde en gran medida a una adaptación estructural al nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, que introduce un conjunto amplio y sistemático de instrumentos jurídicos destinados a gestionar la migración como fenómeno permanente y no excepcional.

Como pone de relieve el dossier legislativo elaborado por Pey González (2025)¹⁹², el Pacto constituye un sistema normativo complejo, integrado por nueve reglamentos y una directiva, orientado a dotar a la Unión Europea de un marco común y operativo para el control de flujos migratorios, el asilo y el retorno, sustentado en una combinación de flexibilidad y solidaridad entre Estados miembros¹⁹³. Esta arquitectura normativa revela un cambio de paradigma, pues la migración deja de concebirse como una situación de

¹⁹⁰ CÉSAR CANCIO, R. (2025). *El Gobierno completa y amplía el limbo temporal fijado jurisprudencialmente para los solicitantes de asilo que anhelan arraigarse en España* (COM\2025\18472), Revista Aranzadi Doctrinal, N° 7, Sección Tribuna, julio-agosto 2025.

¹⁹¹ CÉSAR CANCIO, R. (2025). *El Gobierno completa y amplía el limbo temporal fijado jurisprudencialmente para los solicitantes de asilo que anhelan arraigarse en España* (COM\2025\18472), Revista Aranzadi Doctrinal, N° 7, Sección Tribuna, julio-agosto 2025, pp. 1-2.

¹⁹² PEY GONZÁLEZ, J.M. (2025). *Dossier legislativo sobre el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo: aspectos esenciales* (COM\2025\5397), Diario La Ley, n° 10678, Sección Dossier, 6 de marzo de 2025.

¹⁹³ PEY GONZÁLEZ, J.M. (2025). *Dossier legislativo sobre el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo: aspectos esenciales* (COM\2025\5397), Diario La Ley, n° 10678, Sección Dossier, 6 de marzo de 2025, p.1.

crisis sobrevenida para convertirse en una realidad estructural que exige respuestas normativas igualmente estables.

3. Estadística del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a fecha de 31 de diciembre de 2025.

Según los datos del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI)¹⁹⁴, a 31 de diciembre de 2025 residían en España 7.500.944 personas extranjeras con documentación de residencia en vigor, lo que representa un incremento interanual del 4,5 %¹⁹⁵. De este total, 3.497.284 personas se encontraban sujetas al régimen de extranjería mediante una autorización de residencia, frente a 3.804.191 titulares de certificados de registro de ciudadanos de la UE/AELC y 199.469 beneficiarios de la Tarjeta de Identificación de Extranjero del Acuerdo de Retirada¹⁹⁶.

El crecimiento del régimen de extranjería ha sido especialmente intenso. En solo un año se ha registrado un aumento del 9,0 %, equivalente a 288.253 personas más, acumulando un crecimiento del 51,7 % en los últimos cinco años¹⁹⁷. Desde el punto de vista geográfico, el colectivo africano representa el 35 % de las autorizaciones, seguido de América Central y del Sur (33 %), Asia (16 %) y Europa no comunitaria (15 %)¹⁹⁸. Marruecos, Ucrania, Colombia, China y Venezuela concentran conjuntamente más de la mitad del total¹⁹⁹.

En relación con el tipo de autorización, el 47 % corresponde a residencias de larga duración (1.657.840 personas), mientras que el 53 % restante dispone de una autorización temporal, por protección internacional o apatridia (1.839.444 personas)²⁰⁰. Este segundo grupo es el que presenta mayor dinamismo, con un crecimiento anual del 22,8 %²⁰¹.

El desglose por motivo de concesión de las autorizaciones temporales resulta especialmente ilustrativo para el objeto del presente trabajo. Las residencias temporales por circunstancias excepcionales distintas del arraigo alcanzan las 483.914 personas, lo que supone el 28 % del total de autorizaciones temporales²⁰². A su vez, las concedidas por circunstancias excepcionales de arraigo ascienden a 394.110 personas, equivalentes al 23 %²⁰³. En consecuencia, más de la mitad de las autorizaciones temporales en vigor se sustentan en circunstancias calificadas normativamente como excepcionales.

¹⁹⁴ OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN (2025). *Personas extranjeras con documentación de residencia en vigor a fecha de 31 de diciembre de 2025*. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

¹⁹⁵ OPI, 2025, p.7.

¹⁹⁶ OPI, 2025, p.7.

¹⁹⁷ OPI, 2025, p.7.

¹⁹⁸ OPI, 2025, p. 8.

¹⁹⁹ OPI, 2025, p. 8.

²⁰⁰ OPI, 2025, p. 11.

²⁰¹ OPI, 2025, p. 11.

²⁰² OPI, 2025, p. 14.

²⁰³ OPI, 2025, p. 14.

En términos de evolución, ambas modalidades presentan incrementos muy elevados: el crecimiento anual de las autorizaciones por resto de circunstancias excepcionales es del 24,4 %, mientras que las de arraigo crecen un 25,9 %²⁰⁴. Estos datos ponen de relieve que estas figuras no solo mantienen su vigencia, sino que se han consolidado como vías principales de acceso a la regularidad administrativa.

Desde el punto de vista del impacto laboral, el informe subraya que la mayoría de las autorizaciones en vigor de personas mayores de 16 años permiten trabajar desde el inicio, incluso cuando el motivo de concesión no sea estrictamente laboral, con la excepción de la residencia no lucrativa²⁰⁵.

Finalmente, la residencia temporal por ser familiar de nacional de España ha dado lugar, en apenas siete meses, a 42.792 autorizaciones en vigor²⁰⁶, de las cuales el 90 % son de tipo inicial. De acuerdo con este fenómeno estadístico, se observa una tendencia general a la utilización creciente de figuras extraordinarias para regularizar situaciones ampliamente extendidas, cuestionando la excepcionalidad material de dichas circunstancias.

4. Las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales de colaboración con autoridades. Menció n especial a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

4.1. Contexto normativo.

El anterior reglamento de extranjería (Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009) preveía en su artículo 127 una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de colaboración con autoridades en términos similares, aunque no coincidentes, con la regulación actual de la citada autorización, que hoy se recoge en el artículo 129 del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Tanto la norma derogada como la vigente establecen la posibilidad de conceder una autorización temporal de residencia a las personas extranjeras que colaboren con las autoridades administrativas, policiales, fiscales o judiciales en cuestiones ajenas a la lucha contra redes organizadas, pudiendo tales autoridades instar de los órganos competentes la concesión de la autorización a la persona colaboradora. Sin embargo, la reforma operada por el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, ha introducido algunas novedades de importante relevancia en el régimen jurídico de la esta autorización.

²⁰⁴ OPI, 2025, p. 14.

²⁰⁵ OPI, 2025, p. 14.

²⁰⁶ OPI, 2025, p. 28.

En primer lugar, el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, en su artículo 127.2, atribuía la competencia para la autorización de colaboración a la Dirección General de Migraciones; en cambio, el actual reglamento la confiere a la persona titular de la Delegación o Subdelegación de Gobierno, haciéndola coincidir con el órgano que asume la competencia sancionadora en materia de extranjería²⁰⁷.

En segundo lugar, el reglamento hoy derogado exigía, para la concesión de la autorización, que la persona extranjera acreditara, por cualquier medio de prueba, estar trabajando en situación irregular durante un periodo mínimo de seis meses en el último año, así como cumplir con los requisitos del artículo 64.2. del anterior articulado, a excepción del apartado a)²⁰⁸. Sin embargo, el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, aunque mantiene el periodo mínimo temporal de seis meses de trabajo, lo enmarca en los dos años anteriores al inicio de la colaboración. Además, y a diferencia de la anterior regulación, ya no solo se habilita la concesión a la persona extranjera que esté trabajando al tiempo de colaborar, sino a quien esté o haya estado en tal situación dentro del marco temporal referido. También se amplía la exclusión de exigencias de los requisitos generales, no debiéndose ya acreditar los previstos en las letras a) y b) del vigente artículo 126 RLOEX²⁰⁹.

Sobre el medio de acreditación de la relación laboral existieron dudas durante mucho tiempo. La cuestión recaía en determinar si los medios de prueba a los que aludía el artículo 124 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, se referían exclusivamente a los especificados en el mismo precepto (esto es, a la resolución judicial o acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social) o podrían considerarse como tales cualesquiera otros que acreditaran la existencia de la relación laboral. La polémica desapareció a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo 1184/2021, de 25 de marzo de 2021, que matizó que el párrafo segundo del hoy derogado artículo 124.1 RLOEX no implicaba que la acreditación de la relación laboral y de su duración necesariamente debiera justificarse a través de los medios establecidos en él, pudiendo demostrarse por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, aunque la limita a que haya sido “realizada en situación legal de estancia o residencia”, lo que parece incoherente, a juicio de Martínez Aso (2022)²¹⁰, con la introducción que se incorporó al Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modificó el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000,

²⁰⁷ Artículo 55.2 LOEX: “La imposición de sanciones por las infracciones administrativas establecidas en la presente Ley Orgánica corresponderá al Subdelegado del Gobierno o al Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales...”.

²⁰⁸ Como resulta evidente, la persona extranjera, en este caso, necesariamente se encontrará en situación irregular en territorio español. Por esta razón se excluía el requisito del artículo 64.2 a) del RD 557/2011, de 20 de abril.

²⁰⁹ Encontrarse en España y no tener la condición de solicitante de protección internacional en el momento de la presentación de la solicitud ni durante su tramitación (artículo 126 a) RLOEX) y Haber permanecido en territorio nacional de forma continuada durante, al menos, los dos años anteriores a la presentación de dicha solicitud (art. 126 b) RLOEX).

²¹⁰ MARTÍNEZ ASO, M. (12 de agosto 2022). *La nueva redacción del art 127 del reglamento de extranjería: ¿podremos dar respuesta desde la Inspección de Trabajo a alguna de las situaciones de irregularidad preexistentes? Habla la Inspectora Mercedes Martínez Aso en EL NUEVO Y CAMBIANTE MUNDO DEL TRABAJO. UNA MIRADA ABIERTA Y CRÍTICA A LAS NUEVAS REALIDADES LABORALES* (enlace: <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2022/08/la-nueva-redaccion-del-art-127-del.html>).

sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril²¹¹.

En cuanto a su duración, el anterior artículo 127.2 RLOEX establecía expresamente que la autorización se concedía por un año de duración y habilitaba para trabajar por cuenta propia y por cuenta ajena. El actual artículo 129.2 del reglamento no fija explícitamente duración alguna. No obstante, el artículo 131 del mismo Real Decreto señala que esta autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales lleva aparejada una autorización de trabajo por cuenta propia o ajena en España sin limitación de ámbito geográfico y ocupación durante la vigencia de aquélla. Vigencia, esta, que será de un año, de conformidad con el artículo 132.1 del RLOEX en vigor.

Ambos preceptos, tanto el derogado como el vigente, finalizan señalando que la solicitud de concesión de autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de colaboración con autoridades puede presentarse por la persona interesada o de oficio por parte de la autoridad laboral, incorporando la resolución judicial o administrativa. Para el caso de la resolución administrativa, se especifica que se ha de presentar la relativa al acta de infracción practicada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. No ha de olvidarse, a estos efectos, que las actas de infracción practicadas por la mentada Inspección contienen una propuesta de sanción, correspondiendo al órgano competente en materia sancionadora dictar la resolución administrativa que, apoyada en la citada acta, adopte la sanción propuesta en el ejercicio del ius puniendi del Estado. A esta resolución del órgano sancionador se refiere el precepto, pues es la dictada en relación con el acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En materia de derecho de extranjería, tal y como se expuso anteriormente, el artículo 55.2 LOEX confiere la competencia sancionadora al Subdelegado del Gobierno o al Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

En lo que a normativa procedimental se refiere, el actual RLOEX dispone en su artículo 130.1 que la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, que no requerirá visado, debe solicitarse personalmente por la persona extranjera, o mediante representante en caso de menores o personas con capacidad jurídica limitada, ante el órgano competente para su tramitación. La competencia para resolver, conforme al artículo 130.4, corresponderá a la persona titular de la Secretaría de Estado de Seguridad, cuando la autorización esté basada en la colaboración con las autoridades policiales, fiscales y judiciales y en los casos de seguridad nacional, o a la persona titular de la Dirección General de Gestión Migratoria, en los casos de

²¹¹ Introducción del Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril («BOE» núm. 179, de 27 de julio de 2022, páginas 107697 a 107715): “Aunque en principio la norma estaba prevista para personas en situación irregular que trabajaran en la economía informal, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido que este instrumento puede ser utilizado también por personas que hayan trabajado de manera regular y que se encuentren en situación irregular en el momento de la solicitud”.

colaboración con las demás autoridades administrativas o judiciales y por razones de interés público²¹².

La prórroga de esta clase de autorizaciones tiene una duración de un año, conforme al artículo 132.1 RLOEX. No obstante, para los supuestos en que la autorización fuere concedida por la Secretaría de Estado de Seguridad, o autoridad en quien esta delegue, la prórroga está condicionada a que las autoridades competentes aprecien la persistencia de las razones que motivaron su concesión, a saber, la colaboración con las autoridades policiales, fiscales y judiciales o la existencia de un supuesto relacionado con la seguridad nacional. Si las mentadas autoridades concluyesen que han cesado tales razones, la persona extranjera podrá solicitar una autorización de residencia o una autorización de residencia en los términos del artículo 191 RLOEX²¹³.

La solicitud de prórroga debe realizarse dentro de los dos meses anteriores a la fecha de expiración de la autorización. Una vez presentada la solicitud durante este periodo, la autorización cuya prórroga se solicita mantiene su validez hasta la finalización de procedimiento, aun cuando este exceda de la vigencia inicial de aquella.

El RLOEX permite también presentar la solicitud de prórroga durante los tres meses posteriores a la finalización de la vigencia de la autorización, flexibilizando, de esta manera, el régimen de la prórroga. Sin embargo, advierte que en tales casos podrá incoarse procedimiento administrativo sancionador por la infracción establecida en el artículo 52 b) LOEX, que tipifica expresamente, con la calificación de leve, la infracción consistente en retrasarse, hasta tres meses, en solicitar la renovación de las autorizaciones caducadas. El procedimiento sancionador correspondiente a esta infracción no se inicia mediante acta de infracción practicada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, conforme al artículo 55.2 LOEX. No en vano, se habrá de respetar igualmente lo previsto en los artículos 28.1 y 29.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, esto es, solo podrán sancionarse conductas cometidas con dolo o culpa y la Administración Pública, al imponer la sanción, deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción.

La autorización de residencia por circunstancias excepcionales de colaboración con autoridades puede interpretarse, a la luz de recientes aportaciones doctrinales, como una respuesta jurídica a una irregularidad estructural generada por el propio sistema. Ortega Giménez (2025) ha puesto de relieve que el ordenamiento español de extranjería configura un auténtico “laberinto procedimental”, en el que la complejidad normativa, los requisitos difícilmente alcanzables y la rigidez administrativa favorecen la cronificación de situaciones de irregularidad, incluso en personas plenamente insertas en la realidad social y laboral del país²¹⁴.

²¹² Sin perjuicio, dice el artículo 130.4 b) RLOEX, de la previsión recogida en el apartado 2 del artículo 129.

²¹³ Artículo 132.2 c) RLOEX.

²¹⁴ ORTEGA GIMÉNEZ, A. (2025). *Atravesar el viento «sin documentos»: un análisis jurídico del fenómeno migratorio (en España) a través de la música* (COM\2025\25119), Diario La Ley, nº 10833, Sección Tribuna, 21 de noviembre de 2025, apartados V.2 y V.3.

Tal como señala el citado autor, la condición de “sin documentos” sitúa a la persona migrante en una posición de extrema vulnerabilidad jurídica y laboral, generando un miedo estructural a denunciar abusos y a interactuar con la Administración²¹⁵.

La autorización por colaboración cumple, así, una doble función. Por un lado, actúa como mecanismo de protección individual frente a la muerte civil asociada a la irregularidad administrativa; por otro, sirve al interés público al permitir el control efectivo de infracciones laborales que, de otro modo, permanecerían ocultas²¹⁶.

4.2. Breve referencia a la relación laboral.

La autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de colaboración con autoridades requiere que la persona beneficiaria haya trabajado en España, por lo que resulta imprescindible abordar la cuestión del concepto jurídico de relación laboral.

El punto de partida lo marca el artículo 1.1 TRET, del que se infiere que existe relación laboral cuando una persona, denominada trabajador, presta sus servicios de forma voluntaria y retribuida a otra, denominada empleador o empresario²¹⁷, quedando sujeta al ámbito de organización y dirección²¹⁸ de esta.

Conforme a lo expuesto, las notas que tradicionalmente han definido a la relación laboral son la prestación personal de los servicios por parte del trabajador, la voluntariedad, la dependencia, la ajenidad y el carácter retribuido de la relación.

En primer lugar, el servicio debe ser prestado personalmente por el trabajador, perdiendo la relación el carácter laboral en caso contrario²¹⁹. No obstante, el carácter personal no queda desvirtuado por la sustitución ocasional del trabajador²²⁰.

En segundo lugar, la prestación de servicios ha de ser voluntaria, en el sentido de estar libre de elementos de coacción. El estado de necesidad que impulsa al trabajador a

²¹⁵ ORTEGA GIMÉNEZ, A. (2025). *Atravesar el viento «sin documentos»: un análisis jurídico del fenómeno migratorio (en España) a través de la música* (COM\2025\25119), Diario La Ley, nº 10833, Sección Tribuna, 21 de noviembre de 2025, apartado V.4.

²¹⁶ ORTEGA GIMÉNEZ, A. (2025). *Atravesar el viento «sin documentos»: un análisis jurídico del fenómeno migratorio (en España) a través de la música* (COM\2025\25119), Diario La Ley, nº 10833, Sección Tribuna, 21 de noviembre de 2025, apartados II.2 y V.

²¹⁷ A efectos del TRET, serán empresarios todas las personas, físicas o jurídicas, o comunidades de bienes que reciban la prestación de servicios de los trabajadores, así como de las personas contratadas para ser cedidas a empresas usuarias por empresas de trabajo temporal legalmente constituidas (artículo 1.2 TRET). Sin embargo, este concepto de empresario se limita a la mencionada ley. Existen también otras figuras que pueden tener la consideración de empleador en una relación laboral cuya regulación es ajena a la antedicha norma. A título de ejemplo, el titular del hogar familiar en la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar (artículo 1.3 del Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar).

²¹⁸ Este poder de dirección empresarial se concreta y desarrolla en el artículo 20 TRET.

²¹⁹ GARCÍA ORTEGA, J., & GOERLICH PESET, J. M. (2025). *Derecho del Trabajo 13a Edición*, Tirant Lo Blanch, p. 106.

²²⁰ Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo nº 365/2000, de 25 de enero de 2020 (Ponente: Excmo. Sr. D. Leonardo Bris Montes; ECLI: ES:TS:2000:365), fundamento jurídico segundo.

poner a disposición del empresario su fuerza de trabajo no descalifica el carácter voluntario de la relación laboral. Este elemento permite diferenciar la relación laboral libre de las prestaciones personales obligatorias, cuya ejecución se asegura a través de mecanismos públicos coercitivos, tales como multas²²¹.

En tercer lugar, la relación laboral requiere que el trabajador perciba una retribución. La prestación de servicios gratuita no constituye una relación laboral. La falta de concurrencia de este elemento excluye del ordenamiento laboral a los trabajos amistosos, benévolos o de buena vecindad y a los trabajos familiares no retribuidos [art. 1.3.d) y e) TRET]²²².

En cuarto lugar, el trabajador debe prestar sus servicios en una relación de dependencia con el empresario o empleador. la dependencia, desde una perspectiva jurídica, puede definirse como la subordinación del trabajador al poder de organización, dirección²²³, control²²⁴ y disciplinario²²⁵ del empresario²²⁶.

Por último, es preciso que el trabajo se ejecute por cuenta ajena, esto es, por cuenta del empresario o del empleador. La ajenidad tiene diversas acepciones: ajenidad en los riesgos, ajenidad en los frutos o en la utilidad patrimonial y ajenidad en el mercado²²⁷.

El propio TRET, después de definir la relación laboral, establece en su artículo 1.3 determinadas prestaciones de servicios que quedan excluidas de su articulado. La precisión jurídica en este punto resulta esencial, pues el hecho de que queden excluidas de la regulación prevista en el citado texto refundido no significa que no tengan la consideración de trabajo. Ha de recordarse que lo que exige el RLOEX para poder obtener una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de colaboración con autoridades es que la persona extranjera haya trabajado durante el periodo temporal normativamente establecido, con independencia de que ese trabajo constituya una relación laboral sujeta al mencionado texto. Este matiz es importante a la luz del artículo 1.3 g) TRET, que excluye de su ámbito de aplicación todo trabajo que se efectúe en desarrollo de relación distinta de la que define el artículo 1.1 de la ley.

4.3. La labor de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En todo el marco contextual expuesto, resulta especialmente relevante la labor efectuada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuyas funciones y facultades se encuentran reguladas en la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de

²²¹ GARCÍA ORTEGA, J., & GOERLICH PESET, J. M. (2025). *Derecho del Trabajo 13a Edición*, Tirant Lo Blanch, p. 107.

²²² GARCÍA ORTEGA, J., & GOERLICH PESET, J. M. (2025). *Derecho del Trabajo 13a Edición*, Tirant Lo Blanch, p. 108.

²²³ Art. 1.1 TRET.

²²⁴ Art. 20 TRET

²²⁵ Art. 58 TRET

²²⁶ GARCÍA ORTEGA, J., & GOERLICH PESET, J. M. (2025). *Derecho del Trabajo 13a Edición*, Tirant Lo Blanch, p. 108.

²²⁷ GARCÍA ORTEGA, J., & GOERLICH PESET, J. M. (2025). *Derecho del Trabajo 13a Edición*, Tirant Lo Blanch, p. 111.

Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, LOSITSS)²²⁸. De acuerdo con el artículo 12.1 e) de la citada Ley, la función inspectora comprende la vigilancia y exigencia del cumplimiento de la normativa migratoria, sustancialmente, de las normas en materia de movimientos migratorios y de trabajo de extranjeros.

Consecuentemente, las personas extranjeras podrán colaborar con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por tener este Organismo la calidad de autoridad²²⁹ a los efectos de la normativa examinada. Colaboración, esta, que no se limita a la interposición de una denuncia, aunque sea este el mecanismo más habitual. Es igualmente posible que, en el curso de unas actuaciones inspectoras derivadas de iniciativa propia o de actividad planificada o rogada²³⁰, la persona extranjera colabore y aporte pruebas a fin de acreditar una relación laboral.

Respecto de la primera de las posibilidades, la presentación de denuncia por la persona extranjera, la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se inicia siempre de oficio, en virtud de lo previsto en el artículo 20.3 LOSITSS, sin perjuicio de que tal actuación tenga su origen en la mentada denuncia.

Conforme al artículo 9.2 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social²³¹ (en adelante, RD 928/98), el escrito de denuncia deberá contener los datos de identificación del extranjero denunciante y su firma, el hecho consistente en la prestación de servicios para un empleador sin disponer de la autorización pertinente, la fecha y el lugar donde se produce la infracción, habitualmente el centro de trabajo. Asimismo, ha de identificar a los presuntamente responsables y describir las demás circunstancias relevantes que afecten al hecho denunciado.

El mismo precepto advierte que no se tramitarán las denuncias anónimas, sin perjuicio del carácter confidencial de las mismas de acuerdo con el deber de sigilo que pesa sobre el funcionario actuante en virtud del artículo 10.1 LOSITSS. Tampoco se dará trámite a las que tengan defectos o insuficiencias de identificación que no hayan sido subsanadas, previo requerimiento, en el plazo de 15 días; a aquellas cuyo objeto coincida con asuntos de los que esté conociendo un órgano jurisdiccional cuando su pronunciamiento pueda condicionar el resultado de la actuación inspectora; ni a las que

²²⁸ Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social («BOE» núm. 174, de 22/07/2015).

²²⁹ No se ha de confundir la Autoridad Laboral con la autoridad pública. En el ejercicio de sus funciones, los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social tienen el carácter de autoridad pública de acuerdo con el artículo 13 LOSITSS, pero no son la Autoridad Laboral. Esta última, dependiendo de quién tenga asumida la competencia sobre la materia objeto de las antedichas actuaciones, corresponderá al Estado (Autoridad Laboral estatal) o a las comunidades autónomas (Autoridad Laboral autonómica).

²³⁰ El artículo 9.1 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, recoge las distintas formas de iniciación de la actividad previa de comprobación encomendada a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

²³¹ Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social («BOE» núm. 132, de 03/06/1998).

manifiestamente carezcan de fundamento. En todo caso, el citado artículo recuerda que el denunciante no puede alegar la consideración de interesado a ningún efecto en la fase de investigación.

Presentada la denuncia, se genera una orden de servicio²³² a cargo de un funcionario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que asumirá la tarea de realizar las oportunas investigaciones a los efectos de acreditar la realidad del hecho denunciado. Finalizadas las actuaciones inspectoras, el Inspector de Trabajo y Seguridad Social o el Subinspector de Empleo y Seguridad Social informará al extranjero denunciante sobre los hechos que se hayan constatado y las medidas adoptadas al respecto si el resultado de la investigación afectase a alguno de sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora²³³, entre ellos, los que se refieran a su ocupación sin la debida autorización.

No obstante, tal y como se expuso anteriormente, es posible que exista colaboración en el curso de unas actuaciones cuyo origen no derive de denuncia de la persona afectada, sino que traiga causa de una actividad planificada por campaña del propio Organismo, por petición rogada de órganos administrativos o judiciales o, incluso, por iniciativa del actuante si concurren criterios de eficacia y oportunidad. En este caso, finalizadas las actuaciones comprobatorias, la persona extranjera en situación irregular cuya prestación de servicios por cuenta ajena haya sido constatada por el Inspector o Subinspector actuante no recibirá informe alguno relatando los hechos constatados y las medidas adoptadas relacionadas con su situación, pues tal derecho asiste solo a quien presenta denuncia y es titular de derechos afectados por el resultado de las actuaciones inspectoras. En este sentido, como indica Martínez Aso (2022), el procedimiento vigente no contempla en la fase de investigación ningún acto de audiencia o solicitud de información al trabajador extranjero afectado, más allá de las preguntas formuladas durante la entrevista mantenida en el curso de la visita al centro de trabajo²³⁴.

4.4. El trabajo como elemento determinante para la concesión de la autorización en las relaciones laborales por cuenta ajena. La diferencia entre infracción y responsabilidad.

A juicio del alumno que elabora el presente trabajo, uno de los aspectos más interesantes que pueden abordarse sobre la temática desarrollada en este punto es la distinción entre la infracción y la responsabilidad sobre ella.

²³² Artículo 23 del Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social («BOE» núm. 40, de 16/02/2000).

²³³ Artículo 20.4 LOSITSS y 9.3 RD 928/98.

²³⁴ MARTÍNEZ ASO, M. (12 de agosto 2022). *La nueva redacción del art 127 del reglamento de extranjería: ¿podremos dar respuesta desde la Inspección de Trabajo a alguna de las situaciones de irregularidad preexistentes? Habla la Inspectora Mercedes Martínez Aso en EL NUEVO Y CAMBIANTE MUNDO DEL TRABAJO. UNA MIRADA ABIERTA Y CRÍTICA A LAS NUEVAS REALIDADES LABORALES* (enlace: <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2022/08/la-nueva-redaccion-del-art-127-del.html>).

Por infracción debe entenderse cualquier conducta que contraviene una norma. Pero no toda infracción lleva aparejada necesariamente una responsabilidad en forma de sanción administrativa. Así se infiere del que probablemente sea uno de los preceptos más importante (y olvidados) que definen el derecho administrativo sancionador en España, a saber, el artículo 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público²³⁵, que limita expresamente las sanciones a los hechos constitutivos de infracción que se hayan cometido mediando dolo o culpa. Precepto que, además, ha de ponerse en relación con el principio de proporcionalidad fijado en el artículo 29.1 de la misma ley, según el cual en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas debe observarse la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer, así como su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción.

Sentado lo anterior, parece evidente que el elemento determinante del derecho de la persona extranjera a obtener una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de colaboración con autoridades, en este caso con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, es el hecho consistente en la existencia de una relación laboral no declarada por el empleador, y no la responsabilidad que sobre el mismo pudiera recaer por la comisión de la infracción, cuya existencia incluso podría no ser procedente. No es esta una cuestión baladí en la sociedad actual. Piénsese en el amplio concepto de empleador²³⁶ de nuestro ordenamiento jurídico y en la inabarcable casuística que puede darse respecto de las situaciones de irregularidad de personas extranjeras. A título de ejemplo, es muy común que personas de edad avanzada o en situación de dependencia necesiten de otras que les asistan en su día a día. Y, en muchos casos, esta asistencia se presta por extranjeros en situación de irregularidad, que normalmente perciben como retribución la totalidad de la prestación de Seguridad Social de aquella. Prestación que, además, puede encontrarse por debajo del límite del salario mínimo interprofesional.

Sin duda, la contratación de una persona extranjera sin autorización de trabajo, aun cuando sea en la situación descrita en el ejemplo anterior, constituye una infracción normativa, una conducta antijurídica. Infracción que tiene su base en la existencia de una relación laboral entre la persona asistida y la persona asistente en situación irregular. Sin embargo, cabría plantearse en este caso si la infracción puede ir acompañada de una sanción administrativa a la persona empleadora. La duda surge en torno al artículo 29.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En primer lugar, es habitual que la situación de necesidad en la que se encuentra la persona empleadora y dependiente precise de asistencia durante las 24 horas del día, siendo insuficiente para ello los mecanismos arbitrados por los servicios sociales de asistencia, lo que obliga a dicha persona a recurrir a la contratación privada de un

²³⁵ Artículo 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: “Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”.

²³⁶ Entre otros, artículo 1.2 TRET y artículo 1.2 del Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar (Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar).

trabajador que le asista durante las horas que la Administración Pública no puede hacerse cargo de su cuidado. Esta ineludible necesidad, que afecta a la salud, choca en muchas ocasiones con los limitados recursos económicos de que los que se dispone en la mayoría de los casos, reducidos, en abundantes ocasiones, a una prestación de Seguridad Social, de manera que no se cuenta con los medios adecuados para poder hacer frente a las obligaciones salariales, tributarias y con la Seguridad Social que ha de asumir quien contrata por cuenta ajena. Es posible, por tanto, que no quede más alternativa a la persona dependiente que proceder del modo antedicho, contratando a una persona extranjera en situación irregular a cambio de la totalidad de su prestación. En términos netamente jurídicos, la conducta infractora de la persona dependiente se cometería con dolo o, cuando menos, culpa, por lo que en este sentido podría ser objeto de sanción. Sin embargo, y a juicio de este alumno, habría que plantearse la necesidad de la sanción a imponer, en los términos del artículo 29.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en la medida en que la infracción podría haberse cometido por la falta de alternativas lícitas que cubran la situación de necesidad de la persona empleadora.

En casos como el expuesto, que no son infrecuentes en la práctica, se habría constatado una relación laboral no declarada por un empleador en la que se ocupa a una persona extranjera en situación irregular. Si bien, al no haberse considerado necesario ni idóneo, no habría de sancionarse administrativamente la infracción. De aquí la relevancia de delimitar bien la distinción entre infracción y responsabilidad, pues lo determinante para obtener una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de colaboración con autoridades es que se acredite la existencia de trabajo, con independencia de que el hecho constatado nazca de una infracción no sancionada o no sancionable.

Cuestión distinta será que el empleador y empleado hayan actuado en connivencia para proceder en los términos antes expuestos. En estos casos, se estará ante una situación irregular claramente sancionable al haberse actuado en fraude de ley, lo que no evitará la aplicación de la norma que se haya tratado de eludir²³⁷.

Más común es el supuesto, cada vez más usual, de obtención de autorizaciones falsas de residencia.

En ocasiones, las empresas ofrecen a personas extranjeras en situación irregular, a cambio de una contraprestación económica, contratos de trabajo falsos para que puedan obtener una autorización de residencia²³⁸. En tales casos, la persona extranjera no habría

²³⁷ Artículo 6.4 del Código Civil.

²³⁸ CATALUÑA EL DEBATE (18 de marzo de 2026). *Dos detenidos en Barcelona por estafar a multitud de extranjeros con falsas regularizaciones*, Diario El Debate (enlace: https://www.eldebate.com/espana/cataluna/barcelona/20260318/dos-detenidos-barcelona-estafar-mulitud-extranjeros-falsas-regularizaciones_397598.html); VIÚDEZ J. (30/06/2025). *Cae una red que pedía hasta 8.000 euros por trámites falsos de residencia para inmigrantes*, Diario El País (enlace: <https://elpais.com/espana/2025-06-30/cae-una-red-que-pedia-hasta-8000-euros-por-tramites-falsos-de-residencia-para-inmigrantes.html>); CAÑELLAS, J.B. (09/07/2025). *Once detenidos por falsificar contratos laborales para regularizar a ciudadanos extranjeros en Madrid*, Diario El Mundo (Enlace: <https://www.elmundo.es/madrid/2025/07/09/686e98ed21efa043468b45ca.html>).

trabajado realmente, pues las parten simulan una relación laboral en la que no se ha llevado a cabo una efectiva prestación de servicios. Habida cuenta de que la obtención de la autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales de colaboración con autoridades exige haber trabajado, no podría derivarse de estos supuestos un derecho a la obtención de aquella autorización, aun cuando el extranjero hubiera colaborado en las investigaciones realizadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social respecto de la mentada simulación.

En paralelo, son también frecuentes los casos en los que sí ha existido trabajo efectivo. Es una realidad cada vez más habitual que personas extranjeras obtengan autorizaciones de residencia mediante la previa presentación de documentos falsos²³⁹. Obtenida la autorización, pueden trabajar por cuenta propia o ajena y darse de alta en el correspondiente régimen de la Seguridad Social. La conducta ilícita del trabajador extranjero por cuenta ajena, consistente en la aportación de documentación falsa para obtener una autorización de residencia, determinaría la imposibilidad de obtener posteriormente una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de colaboración con autoridades. Ello en virtud de los artículos 126 d) y 129.2) RLOEX, cuya lectura integrada impide conceder esta clase de autorizaciones a quienes cuenten con antecedentes penales en España. Antecedentes, estos, que se regulan en el artículo 136 CP, en lo que a su duración se refiere, y en los artículos 18 y siguientes del Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia²⁴⁰, en lo relativo a la cancelación o rectificación de las inscripciones de tales antecedentes.

Desde la perspectiva de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, si se constata la prestación de trabajo por cuenta ajena de una persona extranjera con una autorización basada en documentación falsa²⁴¹, el Inspector o Subinspector actuante deberá, en primer lugar, proponer a la Tesorería General de la Seguridad Social la anulación del alta del trabajador extranjero afectado²⁴², pues se tratará de un alta (y, en su caso, afiliación) indebida. En este caso, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social solo podrá practicar acta de infracción al empresario si acredita que el empleador conocía que la persona

²³⁹ MAROTO D. (28/03/2026), *Una mujer va a comisaría por el permiso de trabajo y acaba detenida por usar documentos falsos*, Diario ABC (enlace: <https://www.abc.es/espana/comunidad-valenciana/mujer-comisaria-permiso-trabajo-acaba-detenido-usar-20260328111008-nt.html>); ESTEBAN, G. (28/12/2026). *Dos detenidos en un hotel de Playa de Palma por utilizar documentación falsa para obtener permisos de trabajo*, ÚLTIMA HORA (enlace: <https://www.ultimahora.es/sucesos/ultimas/2025/12/28/2539361/dos-detenidos-hotel-playa-palma-por-utilizar-documentacion-falsa-para-obtener-permisos-trabajo.html>); PALOMO GÓMEZ, S. (28/12/2022). *Detenido un abogado de Albacete que facilitaba documentación falsa a inmigrantes en situación irregular*, CMM NOTICIAS (enlace: <https://www.cmmedia.es/noticias/castilla-la-mancha/detenido-abogado-albacete-facilitaba-documentacion-falsa-inmigrantes-regularizar-situacion.html>).

²⁴⁰ «BOE» núm. 33, de 07/02/2009.

²⁴¹ Hecho es habitualmente establecido mediante sentencia.

²⁴² Artículos 59 y 60 del Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social («BOE» núm. 50, de 27/02/1996).

extranjera había obtenido la referida autorización mediante la presentación de documentación falsa, pues, de lo contrario, no existirá dolo ni culpa en su conducta²⁴³.

En coherencia con lo anterior, la persona extranjera podría ser sujeto activo de un delito de falsedad documental²⁴⁴, lo que determinaría la nulidad del acto administrativo²⁴⁵ que concedió la autorización de trabajo por la que se inició la relación laboral anterior e impediría, de existir sentencia condenatoria, la obtención de una futura autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de colaboración con autoridades, aun cuando se hubiera colaborado con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y se hubiera trabajado durante un mínimo de seis meses en los dos años anteriores al inicio de la colaboración²⁴⁶.

Ahora bien, la existencia de una sentencia condenatoria en el ámbito penal requiere de un proceso judicial que podría alargarse años. Tiempo durante el cual, en virtud del principio de presunción de inocencia²⁴⁷, la persona extranjera carecería de antecedentes penales. En este contexto, y aun cuando resulte ocioso, no está de más recordar que los antecedentes penales surgen a partir de la sentencia penal condenatoria. Hasta ese momento no existirán tales antecedentes, por lo que no parece jurídicamente correcto negar a una persona extranjera, siempre que cumpla con los requisitos normativamente exigidos, la obtención de una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de colaboración con autoridades durante el tiempo que esté siendo investigada en un proceso penal.

En definitiva, y conforme a lo expuesto en el presente apartado, el elemento determinante para la concesión de la autorización examinada es que haya existido prestación de trabajo en los términos temporales previstos reglamentariamente, con independencia de la responsabilidad administrativa o penal que pudiera recaer sobre la persona empleadora. El único límite a la mentada concesión lo constituye la existencia de antecedentes penales con los que pudiera contar la propia persona extranjera.

4.5. Contexto social.

No existen estadísticas referidas expresamente a la autorización de residencia temporal por la circunstancia excepcional de colaboración con autoridades, por lo que no es posible efectuar un análisis estadístico en este caso.

No obstante, no puede olvidarse que la acreditación de una relación laboral informal entre un empleador y una persona migrante sin la oportuna autorización puede ser probada por medio de las actuaciones realizadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La acreditación de dicha relación resulta de notable interés, en la

²⁴³ Artículo 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público («BOE» núm. 236, de 02/10/2015).

²⁴⁴ Artículos 390 y siguientes de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

²⁴⁵ Artículo 47.1 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas («BOE» núm. 236, de 02/10/2015).

²⁴⁶ Artículo 129.2 en relación con el artículo 126 d) RLOEX.

²⁴⁷ Artículo 24 CE.

medida en que podría ser utilizada para probar el requisito de permanencia continuada de la persona extranjera en territorio nacional que exige el artículo 126 b) RLOEX.

En consecuencia, aun cuando no existe estadística oficial, no puede obviarse la importancia de aquella colaboración como instrumento idóneo para contribuir a la obtención de una autorización de residencia temporal, ya sea directamente, cuando se base en la circunstancia excepcional de la propia colaboración, o indirectamente, cuando el resultado de la colaboración contribuya a servir de prueba para acreditar el antedicho requisito de permanencia continuada en España.

En todo caso, resulta dudoso calificar cualitativamente de excepcional la observancia de una obligación legal, a saber, la de colaborar con las autoridades. En el marco de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, tal colaboración resulta obligatoria en virtud del artículo 18.1 LOSITSS.

5. Autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razón de arraigo de segunda oportunidad.

5.1. Contexto normativo.

El arraigo de segunda oportunidad, originariamente previsto para dar cobertura, entre otros supuestos, a los solicitantes de protección internacional que habían visto denegada su solicitud²⁴⁸, se configura hoy en día como una modalidad específica de residencia por circunstancias excepcionales destinada a personas extranjeras que, cumpliendo determinados requisitos, acrediten haber sido titulares de una autorización de residencia que hayan perdido por causas distintas a las expresamente excluidas por el reglamento, encontrándose desde entonces en situación irregular.

La norma parte, por tanto, de la premisa de que no toda situación irregular merece el mismo tratamiento jurídico. Frente al arraigo social o sociolaboral, que exigen períodos prolongados de permanencia irregular, el arraigo de segunda oportunidad se apoya en una trayectoria administrativa previa regular como elemento central de valoración.

Se trata, así, de un arraigo construido sobre la historia administrativa de la persona extranjera, lo que supone un cambio relevante en la lógica tradicional del sistema.

La autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de arraigo de segunda oportunidad se regula actualmente en el Título VII del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, dedicado íntegramente a las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales. En particular, esta modalidad de arraigo se encuadra dentro del Capítulo I, relativo a la residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de

²⁴⁸ PEY GONZÁLEZ, J.J. (2024). *Nuevas perspectivas del reglamento de extranjería: el impacto de los arraigos* (COM/2024/47472), Diario La Ley, nº 10620, Sección Tribuna, 3 de diciembre de 2024, p.2.

arraigo, y aparece expresamente recogida en el artículo 124 RLOEX, en la sistemática común de los distintos tipos de arraigo previstos por la norma reglamentaria vigente.

La positivización expresa del arraigo de segunda oportunidad constituye una de las principales novedades materiales introducidas en el vigente RLOEX, inexistente como categoría autónoma en el reglamento anterior aprobado por Real Decreto 557/2011, donde situaciones análogas debían reconducirse, no sin dificultades interpretativas, a otras figuras de arraigo o a cauces residuales de regularización.

En consecuencia, el anterior RLOEX no contemplaba ninguna figura específicamente destinada a personas extranjeras que hubieran sido titulares de una autorización de residencia y que, por circunstancias diversas, hubieran perdido su vigencia sin posibilidad de renovación ordinaria. El sistema anterior partía de una concepción rígida de la secuencia administrativa, de manera que concedida una autorización inicial, su continuidad quedaba condicionada al estricto cumplimiento de los requisitos de renovación, sin que el propio reglamento ofreciera un mecanismo específico para los supuestos de irregularidad sobrevenida tras una etapa de residencia legal.

En la práctica administrativa, esta ausencia normativa producía situaciones de especial gravedad desde la perspectiva de la coherencia del sistema. Personas extranjeras que habían residido y trabajado legalmente en España, cotizado al sistema de Seguridad Social y desarrollado vínculos sociales estables, quedaban abocadas a la irregularidad administrativa plena por la imposibilidad material de renovar su autorización, debiendo esperar nuevamente largos periodos de permanencia irregular para poder acceder a un arraigo social o laboral en los términos del hoy derogado artículo 124 RLOEX.

Esta disfunción fue afrontada por el Real Decreto 1155/2024, que la afronta expresamente mediante la creación del arraigo de segunda oportunidad, concebido como una vía autónoma de regularización para quienes ya formaron parte del sistema legal de residencia, pero lo abandonaron de forma no necesariamente voluntaria o fraudulenta.

Desde una perspectiva teleológica, la finalidad de esta autorización radica en evitar que el sistema de extranjería penalice de forma desproporcionada la irregularidad sobrevenida, cuando esta se produce tras un periodo previo de residencia legal que evidencia una voluntad de integración y participación en el mercado de trabajo formal.

Esta finalidad se conecta directamente con los objetivos expresados en el preámbulo del vigente RLOEX, que reconoce el carácter estructural del fenómeno migratorio y la necesidad de articular instrumentos flexibles que eviten periodos prolongados e innecesarios de irregularidad administrativa.

Como autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo, el arraigo de segunda oportunidad se encuentra sujeto a los requisitos generales previstos en el 126 RLOEX: encontrarse en España y no tener la condición de solicitante de protección internacional en el momento de la presentación de la solicitud ni durante su tramitación; haber permanecido en territorio nacional de forma continuada durante, al menos, los dos años anteriores a la presentación de dicha solicitud; no

representar una amenaza para el orden público, seguridad o salud pública; carecer de antecedentes penales en España y en los países donde haya residido durante los cinco últimos años anteriores a la fecha de entrada en España, por delitos previstos en el ordenamiento jurídico español; no figurar como rechazable en el espacio territorial de países con los que España tenga firmado un convenio en tal sentido; en su caso, no encontrarse dentro del plazo de compromiso de no retorno a España; haber abonado la tasa por la tramitación del procedimiento y no ser titular de una autorización de estancia o residencia ni ostentar la condición de persona interesada en procedimientos que tengan por objeto la concesión, prórroga, renovación o modificación de autorizaciones de estancia o residencia .

Resulta particularmente relevante el matiz incorporado en el artículo 126 b) RLOEX, que exige como uno de sus requisitos generales haber permanecido en territorio nacional de forma continuada durante, al menos, los dos años anteriores a la presentación de dicha solicitud, pero añadiendo que, a estos efectos, si la persona extranjera ha sido solicitante de protección internacional, no será computable el tiempo de permanencia en España durante la tramitación de la solicitud de protección internacional hasta su resolución firme en sede administrativa, y, en su caso, judicial. Se trata de una novedad en el vigente reglamento introducida a raíz de la Sentencia del Tribunal Supremo 103/2024, de 24 de enero²⁴⁹, que denegaba la residencia temporal por arraigo laboral a un ciudadano extranjero que estuvo trabajando en el tiempo que se decidía sobre el recurso interpuesto frente a la denegación de asilo. Según Pey González (2025), esta novedad es contraria a la Convención de Ginebra y desincentiva el uso de canales legales para la protección internacional²⁵⁰.

Los requisitos generales expuestos reproducen, en lo sustancial, el esquema ya existente en el reglamento anterior. Ahora bien, el elemento verdaderamente definitorio de esta autorización reside en sus requisitos específicos, que la diferencian de las restantes modalidades de arraigo.

En primer lugar, el solicitante debe haber sido titular de una autorización de residencia, ya sea temporal o de larga duración, con anterioridad a la situación actual de irregularidad, particularmente, en los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. A estos efectos, el reglamento exige expresamente que la autorización anterior no hubiere sido otorgada por circunstancias excepcionales²⁵¹.

En segundo término, el RLOEX impide la obtención de esta autorización cuando la autorización anterior no se hubiera podido renovar por motivos relacionados con el orden público, la seguridad y la salud pública. La norma, aunque no detalla de forma exhaustiva estas causas, permite una interpretación finalista orientada a distinguir entre irregularidad estructural y conductas dolosas.

²⁴⁹ Sentencia del Tribunal Supremo 103/2024, de 24 de enero (Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy; ECLI: ES:TS:2024:414).

²⁵⁰ PEY GONZÁLEZ, J.J. (2025). *Extranjería en transformación: claves jurídicas del nuevo Real Decreto 1155/2024* (COM\2025\15490), Diario La Ley, nº 10726, Sección Opinión, 20 de mayo de 2025, p.2.

²⁵¹ Artículo 127 a) RLOEX.

La autorización de residencia por arraigo de segunda oportunidad tiene una duración inicial de un año²⁵² y lleva aparejada, de forma automática, una autorización para trabajar, sin limitación geográfica ni ocupacional²⁵³.

Finalizado el periodo inicial de vigencia, la persona titular puede optar por la renovación de la autorización. Renovación, esta, que tendrá igualmente una vigencia de un año. Para ello, el RLOEX exige, con carácter específico, que la persona extranjera acredite encontrarse en situación de búsqueda activa de empleo y estar inscrita en el servicio público de empleo, salvo que concurran circunstancias que impidan el acceso al empleo por razones debidamente justificadas, entre otras, estar afectado por enfermedad o discapacidad o haber alcanzado la edad legal de jubilación.

En cuanto a la enfermedad o discapacidad, el reglamento no realiza mayor especificación. No obstante, puede entenderse, a efectos de interpretación de este precepto, que serán personas con discapacidad las que cumplan con los criterios previstos en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, esto es, las personas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás²⁵⁴.

La solicitud de prórroga debe realizarse dentro de los dos meses anteriores a la fecha de expiración de la autorización. Una vez presentada la solicitud durante este periodo, la autorización cuya prórroga se solicita mantiene su validez hasta la finalización de procedimiento, aun cuando este exceda de la vigencia inicial de aquella.

El RLOEX permite también presentar la solicitud de prórroga durante los tres meses posteriores a la finalización de la vigencia de la autorización, flexibilizando, de esta manera, el régimen de la prórroga. Sin embargo, advierte que en tales casos podrá incoarse procedimiento administrativo sancionador por la infracción establecida en el artículo 52 b) LOEX, que tipifica expresamente, con la calificación de leve, la infracción consistente en retrasarse, hasta tres meses, en solicitar la renovación de las autorizaciones caducadas. El procedimiento sancionador correspondiente a esta infracción no se inicia mediante acta de infracción practicada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, conforme al artículo 55.2 LOEX. No en vano, se habrá de respetar igualmente lo previsto en los artículos 28.1 y 29.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, esto es, solo podrán sancionarse conductas cometidas con dolo o culpa y la Administración Pública, al imponer la sanción, deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción.

²⁵² Artículo 132 RLOEX.

²⁵³ Artículo 131 RLOEX.

²⁵⁴ Artículo 4 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

5.2. Contexto social y análisis estadístico.

La incorporación del arraigo de segunda oportunidad al catálogo de autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales mediante el Real Decreto 1155/2024 permite, por primera vez, aislar estadísticamente esta figura como modalidad autónoma. No obstante, los datos disponibles a fecha de 31 de diciembre de 2025²⁵⁵ muestran que se trata aún de una autorización de implantación incipiente, tanto en términos absolutos como relativos.

En efecto, a dicha fecha constan 695 personas con una autorización de residencia por arraigo de segunda oportunidad en vigor, lo que representa menos del 1 % del total de personas con autorización por arraigo (394.110)²⁵⁶. Esta cifra sitúa al arraigo de segunda oportunidad como la modalidad cuantitativamente menos relevante dentro del conjunto de arraigos vigentes, muy por debajo del arraigo familiar, social o sociolaboral.

Ahora bien, esta escasa presencia numérica debe interpretarse con cautela. En primer lugar, porque se trata de una figura recientemente creada, que comienza a reflejarse en la serie estadística a partir del segundo semestre de 2025. En segundo término, porque su propia configuración normativa limita su ámbito subjetivo, por cuanto está dirigida exclusivamente a personas que ya fueron titulares de una autorización de residencia. Ello reduce notablemente el potencial de población destinataria frente a otros arraigos estructuralmente más amplios²⁵⁷.

Desde el punto de vista del tipo de autorización, prácticamente la totalidad de las concedidas son autorizaciones iniciales (672 de 695)²⁵⁸.

En relación con el perfil sociodemográfico, se observa una distribución por sexos relativamente equilibrada (53 % de mujeres), sin rasgos acusados de feminización o masculinización²⁵⁹.

La edad media de las personas titulares de esta autorización se sitúa en torno a los 36 años, ligeramente superior a la observada en el arraigo sociolaboral²⁶⁰.

Desde la perspectiva de la inserción laboral, los datos muestran que el 46 % de las personas con arraigo de segunda oportunidad de 16 y más años se encontraban afiliadas a la Seguridad Social a 31 de diciembre de 2025 (312 personas), un porcentaje notablemente inferior al del arraigo sociolaboral, pero superior al del arraigo por formación o socioformativo²⁶¹.

²⁵⁵ OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN (2025). *Personas extranjeras con documentación de residencia en vigor a fecha de 31 de diciembre de 2025*. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

²⁵⁶ OPI, 2025, pp. 3 y 4.

²⁵⁷ OPI, 2025, p.4.

²⁵⁸ OPI, 2025, p. 9.

²⁵⁹ OPI, 2025, p. 9.

²⁶⁰ OPI, 2025, p. 12.

²⁶¹ OPI, 2025, p. 23.

En conjunto, la estadística confirma que el arraigo de segunda oportunidad no puede calificarse, por ahora, como una autorización estructural en términos cuantitativos.

Sin embargo, desde un enfoque cualitativo, no puede considerarse excepcional la circunstancia en la que se basa esta autorización según las antedichas estadísticas, habida cuenta del amplio colectivo de personas que pueden encuadrarse en ella.

6. Autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razón de arraigo sociolaboral.

6.1. Contexto normativo.

El arraigo sociolaboral se configura como una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales dirigida a personas extranjeras que acrediten una vinculación efectiva con el mercado de trabajo español, formalizada a través relaciones laborales que reúnan los requisitos exigidos por la normativa.

Se trata de una modalidad simplificada del anterior arraigo social. Según Pey González (2025), presenta dos dificultades principalmente: por un lado, la dificultad de que los empleadores contraten a personas extranjeras en situación irregular; por otra, la interpretación que realizan las Oficinas de Extranjería sobre la solvencia de los empleadores²⁶².

La autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de arraigo sociolaboral se regula en la actualidad en el Título VII del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, dedicado a la residencia temporal por circunstancias excepcionales. De manera específica, esta modalidad se integra dentro del Capítulo I, relativo a la residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo, y se encuentra expresamente prevista en el artículo 124 RLOEX, que sistematiza las distintas tipologías de arraigo reconocidas por la normativa vigente.

El arraigo sociolaboral constituye una de las figuras que mejor ejemplifica el cambio de orientación del sistema español de extranjería tras la reforma reglamentaria de 2024, al sustituir al tradicional arraigo laboral regulado en el Reglamento aprobado por Real Decreto 557/2011.

El Reglamento de Extranjería aprobado por Real Decreto 557/2011 reconocía el llamado arraigo laboral como una de las modalidades de residencia por circunstancias excepcionales. Esta figura exigía, en esencia, la acreditación de una relación laboral de duración no inferior a seis meses, desarrollada en situación irregular, que debía ser probada mediante resolución judicial o acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (antiguo art. 124.1 RLOEX 2011).

²⁶² PEY GONZÁLEZ, J.J. (2024). *Nuevas perspectivas del reglamento de extranjería: el impacto de los arraigos* (COM2024/47472), Diario La Ley, nº 10620, Sección Tribuna, 3 de diciembre de 2024, p.2.

Desde un punto de vista teórico, el diseño de la figura respondía a la finalidad de permitir la regularización administrativa de personas extranjeras que, aun encontrándose en situación irregular, hubieran participado de forma efectiva en el mercado de trabajo español. Sin embargo, la exigencia probatoria introducida por el reglamento generó una práctica aplicación extremadamente restrictiva.

La experiencia acumulada durante más de una década evidenció que el arraigo laboral no cumplía eficazmente su función integradora. Lejos de constituir un instrumento ordinario de regularización vinculado al empleo, se había transformado en una figura excepcional incluso dentro del ámbito de las circunstancias excepcionales.

Esta situación generaba la paradoja de que el trabajo, elemento central del sistema de extranjería español, no podía ser utilizado como vía directa de regularización, salvo a costa de un procedimiento sancionador o judicial previo. La consecuencia práctica era el mantenimiento de amplios sectores de población extranjera en la economía informal, pese a su inserción efectiva en el mercado laboral.

El Real Decreto 1155/2024 afronta esta disfunción mediante la supresión del arraigo laboral tradicional y su sustitución por el arraigo sociolaboral, figura jurídicamente diferenciada y sustancialmente reformulada tanto en sus requisitos como en su lógica de funcionamiento.

El arraigo sociolaboral se encuentra sujeto a los requisitos generales previstos en el 126 RLOEX: encontrarse en España y no tener la condición de solicitante de protección internacional en el momento de la presentación de la solicitud ni durante su tramitación; haber permanecido en territorio nacional de forma continuada durante, al menos, los dos años anteriores a la presentación de dicha solicitud; no representar una amenaza para el orden público, seguridad o salud pública; carecer de antecedentes penales en España y en los países donde haya residido durante los cinco últimos años anteriores a la fecha de entrada en España, por delitos previstos en el ordenamiento jurídico español; no figurar como rechazable en el espacio territorial de países con los que España tenga firmado un convenio en tal sentido; en su caso, no encontrarse dentro del plazo de compromiso de no retorno a España; haber abonado la tasa por la tramitación del procedimiento y no ser titular de una autorización de estancia o residencia ni ostentar la condición de persona interesada en procedimientos que tengan por objeto la concesión, prórroga, renovación o modificación de autorizaciones de estancia o residencia.

No obstante, estos requisitos reproducen el esquema clásico del régimen de extranjería y no presentan especialidades propias del arraigo sociolaboral. El elemento central del arraigo sociolaboral reside, sin embargo, en su requisito específico, esto es, en la aportación de uno o varios contratos de trabajo que garantice al menos el salario mínimo interprofesional o el salario establecido, en su caso, en el convenio colectivo aplicable, en el momento de la solicitud, en proporción a la jornada trabajada, y cuya suma represente una jornada semanal no inferior a veinte horas en cómputo global²⁶³.

²⁶³ Artículo 127 b) RLOEX.

La norma prevé, respecto del mentado requisito específico, la posibilidad de presentar más de un contrato de trabajo en dos supuestos: bien cuando se trate de la realización de trabajos de naturaleza estacional o vinculados a actividades productivas de temporada, en cuyo caso se podrán presentar dos o más contratos con distintos empleadores y concatenados; bien cuando se trate del desarrollo de actividades en una misma o distinta ocupación, trabajando parcialmente y de manera simultánea para más de un empleador, en cuyo caso se admitirá la presentación de varios contratos²⁶⁴.

En relación con el primer caso, el precepto parece aludir a las relaciones laborales de carácter fijo discontinuo reguladas en el artículo 16 TRET, pues se refiere a la realización de trabajos de naturaleza estacional o vinculados a actividades productivas de temporada, que son supuestos expresamente que regula el citado artículo. En cuanto al segundo, el RLOEX se refiere a casos en los que se trabaje a tiempo parcial con varios empleadores. La regulación de los contratos a tiempo parcial se encuentra en el artículo 12 TRET.

Respecto de este último, conviene plantear el supuesto, muy frecuente en la práctica, de que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social constata en alguna de las relaciones laborales a tiempo parcial una prestación real de servicios a tiempo completo. En tal caso, el mencionado Organismo procedería proponer oficio a la Tesorería General de la Seguridad Social la oportuna variación de datos²⁶⁵, practicando acta de liquidación por las diferencias de cotización ocasionadas²⁶⁶ y, si lo considera oportuno, acta de infracción²⁶⁷. Un razonamiento lógico llevaría a concluir que, dado el resultado de la actuación inspectora, la persona extranjera no podría acogerse a la posibilidad de aportar más de un contrato de trabajo en los términos del artículo 127 b) 2º RLOEX. Ahora bien, dicha circunstancia le abriría la posibilidad de presentar un contrato de trabajo, el sujeto al resultado de la inspección, en cuya virtud, por haberse transformado a jornada completa, garantizaría el pago de, al menos, el salario mínimo interprofesional o el establecido, en su caso, en el convenio colectivo aplicable en el momento de la solicitud, y cuya suma representaría una jornada semanal no inferior a veinte horas en cómputo global. Solución similar tendría el supuesto de que la mencionada Inspección comprobara que el contrato fijo discontinuo celebrado entre la persona extranjera y su empleador no responde a la realización de trabajos de naturaleza estacional o vinculados a actividades productivas de temporada, sino a actividades de carácter fijo ordinario de la empresa. La persona extranjera perdería el derecho a presentar más de un contrato de trabajo con distintos empleadores y concatenados, pero podría, a partir del resultado de las actuaciones inspectoras, aportar un contrato de trabajo que cumpliría los requisitos del

²⁶⁴ Artículo 127 b) RLOEX.

²⁶⁵ Artículo 62 del Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social.

²⁶⁶ Artículo 22.6 LOSITSS y artículo 31 b) Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.

²⁶⁷ Artículo 22.5 LOSITSS por la infracción grave tipificada en el artículo 7.5 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

artículo 127 b) RLOEX. Ello sin perjuicio practicarse, en su caso, la correspondiente acta de infracción²⁶⁸.

La autorización de residencia por arraigo sociolaboral tiene una duración inicial de un año²⁶⁹ y lleva aparejada, de forma automática, una autorización para trabajar, sin limitación geográfica ni ocupacional²⁷⁰.

Finalizado el periodo inicial de vigencia, la persona titular puede optar por la renovación de la autorización. Renovación, esta, que tendrá igualmente una vigencia de un año. Para ello, el RLOEX exige, con carácter específico, que la persona extranjera acredite encontrarse en situación de búsqueda activa de empleo y estar inscrita en el servicio público de empleo, salvo que concurran circunstancias que impidan el acceso al empleo por razones debidamente justificadas, entre otras, estar afectado por enfermedad o discapacidad o haber alcanzado la edad legal de jubilación.

En cuanto a la enfermedad o discapacidad, pueden realizarse las mismas apreciaciones que las expuestas para el arraigo de segunda oportunidad.

La solicitud de prórroga debe realizarse dentro de los dos meses anteriores a la fecha de expiración de la autorización. Una vez presentada la solicitud durante este periodo, la autorización cuya prórroga se solicita mantiene su validez hasta la finalización de procedimiento, aun cuando este exceda de la vigencia inicial de aquella.

El RLOEX permite también presentar la solicitud de prórroga durante los tres meses posteriores a la finalización de la vigencia de la autorización, flexibilizando, de esta manera, el régimen de la prórroga. Sin embargo, advierte que en tales casos podrá incoarse procedimiento administrativo sancionador por la infracción establecida en el artículo 52 b) LOEX, que tipifica expresamente, con la calificación de leve, la infracción consistente en retrasarse, hasta tres meses, en solicitar la renovación de las autorizaciones caducadas. El procedimiento sancionador correspondiente a esta infracción no se inicia mediante acta de infracción practicada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, conforme al artículo 55.2 LOEX. No en vano, se habrá de respetar igualmente lo previsto en los artículos 28.1 y 29.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, esto es, solo podrán sancionarse conductas cometidas con dolo o culpa y la Administración Pública, al imponer la sanción, deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción.

²⁶⁸ Artículo 22.5 LOSITSS por la infracción grave tipificada en el artículo 7.2 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

²⁶⁹ Artículo 132 RLOEX.

²⁷⁰ Art. 131 RLOEX.

6.2. Contexto social y análisis estadístico.

El arraigo sociolaboral constituye uno de los indicadores más elocuentes del proceso de normalización cuantitativa de las autorizaciones por circunstancias excepcionales tras la entrada en vigor del Real Decreto 1155/2024.

A 31 de diciembre de 2025²⁷¹, se contabilizan 19.917 personas con una autorización de residencia por arraigo sociolaboral en vigor, lo que equivale aproximadamente al 5 % del total de personas con autorización por arraigo²⁷².

El crecimiento del arraigo sociolaboral en los primeros meses de vigencia del actual reglamento es intenso. La variación trimestral a 31 de diciembre de 2025 alcanza el 9,2 %, y la evolución de la serie refleja un proceso de rápida consolidación como alternativa ordinaria de regularización vinculada al empleo²⁷³.

Desde la perspectiva del tipo de autorización, el 95 % de las autorizaciones por arraigo sociolaboral son iniciales (18.905 de 19.917)²⁷⁴, lo que refuerza su función como puerta de entrada al sistema de extranjería para personas previamente en situación irregular²⁷⁵.

El perfil sociodemográfico del arraigo sociolaboral resulta especialmente ilustrativo. La distribución por sexos es prácticamente equilibrada (49 % de mujeres), superando la marcada masculinización del antiguo arraigo laboral y acercándose incluso a los valores del arraigo social²⁷⁶. La edad media se sitúa en torno a los 37 años²⁷⁷.

El carácter laboral de la figura se manifiesta con especial claridad en los datos de afiliación a la Seguridad Social, pues, a 31 de diciembre de 2025, el 97 % de las personas con arraigo sociolaboral de 16 y más años se encontraban afiliadas²⁷⁸. En términos absolutos, ello se traduce en 19.387 personas afiliadas, que representan el 9 % del total de personas afiliadas con autorización por arraigo²⁷⁹.

Asimismo, el análisis del tipo de contrato revela que el arraigo sociolaboral no solo permite el acceso formal al empleo, sino que lo hace en condiciones relativamente estables. Ello por cuanto el 54 % de las personas afiliadas cuentan con un contrato indefinido a tiempo completo, mientras que un 31 % adicional está vinculada a su empleador mediante un contrato indefinido a tiempo parcial²⁸⁰. Esto es, el 85% de tales

²⁷¹ OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN (2025). *Personas extranjeras con documentación de residencia en vigor a fecha de 31 de diciembre de 2025*. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

²⁷² OPI, 2025, pp. 3 y 4.

²⁷³ OPI, 2025, p. 9.

²⁷⁴ OPI, 2025, p. 9.

²⁷⁵ OPI, 2025, p. 18.

²⁷⁶ OPI, 2025, pp. 9 y 12.

²⁷⁷ OPI, 2025, p. 12.

²⁷⁸ OPI, 2025, p. 23.

²⁷⁹ OPI, 2025, pp. 22 y 23.

²⁸⁰ OPI, 2025, p. 25.

personas se encuentran vinculadas laboralmente a un empleador mediante una relación laboral indefinida, no temporal. No obstante, ello es consecuencia de la propia normativa interna, que establece como regla general el carácter indefinido de los contratos de trabajo, relegando las relaciones de duración determinada a casos justificados por las circunstancias de la producción o para la sustitución de persona trabajadora²⁸¹.

Desde una perspectiva crítica, estos datos resultan determinantes para el planteamiento central de este trabajo. El arraigo sociolaboral, pese a estar formalmente calificado como una autorización por circunstancias excepcionales, opera materialmente como un mecanismo ordinario y masivo de regularización administrativa ligada al empleo. Su rápida implantación, su peso creciente dentro del conjunto de arraigos y, especialmente, su elevadísima tasa de afiliación a la Seguridad Social cuestionan frontalmente la vigencia del concepto de excepcionalidad en este ámbito, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

²⁸¹ Artículo 15.1 TRET.

CONCLUSIONES

El análisis desarrollado a lo largo del presente Trabajo de Fin de Máster permite concluir, desde una perspectiva rigurosa, que las circunstancias excepcionales que sirven de base para determinadas autorizaciones temporales de residencia, tal y como hoy se presentan en el marco del fenómeno migratorio español, han dejado de responder materialmente a la lógica de la excepcionalidad. Esta afirmación no pretende cuestionar su legitimidad jurídica ni su utilidad social, sino poner de relieve la creciente disonancia entre la denominación normativa de estas figuras y la realidad factual a la que se refiere.

Habida cuenta de la tesis defendida por este alumno, resulta casi ineludible hacer una primera mención al concepto de excepción en su sentido literal y lingüístico. Según el Diccionario de la lengua española, la segunda acepción del antedicho término sería la de “cosa que se aparta de la regla o condición general de las demás de su especie”²⁸². Su origen etimológico se encuentra en la palabra *exceptio*, respecto de la cual existe un uso forense²⁸³ y un uso común²⁸⁴. Con base en el objeto de la presente investigación, este segundo significado, el de *usi communi*, es el que ahora interesa.

La *exceptio*, como acción de *excipere* (cuyo significado literal es “tomar desde”), puede tener, a su vez, otras dos acepciones. Así, cuando el uso de este término hace prevalecer la carga semántica del proverbio (“desde”), el verbo *excipere* significa “extraer o sacar”, mientras que el sustantivo *exceptio* refiere “exclusión o excepción”. La utilización de este sustantivo en la normativa nacional de extranjería, adjetivado en la expresión “circunstancias excepcionales”, constituye, a juicio de este alumno, el origen y la causa de la disonancia entre la regulación y lo regulado.

En paralelo, y dado el cariz político y jurídico que asume este trabajo, resulta igualmente importante la concepción de la palabra “excepción” en su sentido filosófico. A estos efectos, la noción de “circunstancias excepcionales”, tal y como es empleada hoy en día por el derecho de extranjería, parece arrastrar una contradicción interna difícil de soslayar.

En su acepción sustantiva más elemental, la excepción remite a aquello que se aparta de la regla, a lo extraordinario respecto de lo ordinario. Sin embargo, el análisis desarrollado a lo largo de esta investigación pone de manifiesto que, en el ámbito de las autorizaciones de residencia examinadas, lo calificado de excepcional no equivale a anomalía.

²⁸² REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA y ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA. (s.f.) Excepción en *Diccionario de la lengua española* (Enlace: <https://dle.rae.es/excepci%C3%B3n>).

²⁸³ Excepciones procesales, reguladas en el artículo 405 LEC.

²⁸⁴ BOGARÍN DÍAZ, J. (2021). *Formación léxica y conceptualización jurídica: el vocablo “excepción”*, The Figuerola Institute, Programme: Legal History en Book Series: Legal History, Universidad Carlos III de Madrid, p. 32.

Esta transformación puede leerse fructíferamente a la luz del concepto de “excepción permanente” formulado por Valdecantos (2014)²⁸⁵. Según el autor, la excepción contemporánea ya no se presenta como una suspensión transitoria de la norma²⁸⁶, sino como un estado que se renueva continuamente y que se sostiene, precisamente, sobre la cancelación constante de lo normal²⁸⁷. Dicho de otro modo, para que algo pueda aparecer como excepcional es necesario que exista un trasfondo de normalidad con el que pueda ponerse en contraste. Pero cuando la excepción se reproduce de forma sistemática o alude a un hecho que no se aleja de lo ordinario, ese trasfondo se vacía de contenido y la distinción misma pierde sentido.

Trasladada esta reflexión al ámbito del derecho de extranjería, esta lógica permite comprender por qué las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales analizadas en la presente investigación no parecen acomodarse a la realidad fáctica que subyace a las mismas, hasta el punto de que, en apariencia, tales autorizaciones parecen funcionar como válvulas permanentes de ajuste de un régimen ordinario inadecuado a la realidad migratoria. La razón es que el trasfondo de normalidad con el que debe contrastar la situación excepcional ha quedado vacío de contenido, pues lo que conceptualmente se califica de excepcional responde a situaciones que no se ajustan al significado de tal concepto. Esto es, hoy en día, lo calificado de excepción constituye la regla, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, haciendo que la distinción entre excepción y normalidad se difumine y pierda todo su sentido. Por ende, y como respuesta a la problemática planteada, este alumno concluye que el problema de base reside en un error de terminología jurídica que afecta a la imagen y percepción de esta institución.

No puede hablarse, realmente, de circunstancias “excepcionales” en el sentido lingüístico y filosófico-jurídico de esta palabra, pues, en contra de la premisa de la que parecen partir algunos autores²⁸⁸, no existe una verdadera situación de excepción en los supuestos de hecho vinculados a aquellas autorizaciones. La evidente imprecisión de la nomenclatura empleada proyecta una imagen equívoca de estas figuras, dificultando el conocimiento de su causa y de su finalidad y presentándolas, ante la sociedad, como instrumentos que las circunstancias de la realidad migratoria contemporánea fuerzan a utilizar de manera incorrecta o abusiva. Arraigos en sus distintas modalidades, autorizaciones por colaboración con autoridades o regularizaciones de situaciones de irregularidad sobrevenida no responden a acontecimientos imprevisibles, anómalos o extraordinarios. La excepcionalidad deja así de residir en el supuesto de hecho para instalarse, sin base, en la terminología jurídica empleada.

Ahora bien, es importante no confundir el empleo de un concepto inadecuado con la figura de los conceptos jurídicos indeterminados.

²⁸⁵ VALDECANTOS, A. (2014). *La excepción permanente en Anales del Seminario de Historia de la Filosofía*, vol. 32, núm. 2, Díaz & Pons.

²⁸⁶ Entendiendo la palabra “norma” no en un sentido jurídico, sino como aquello que define lo que no es excepcional, anómalo o extraordinario.

²⁸⁷ VALDECANTOS, A. (2014). *La excepción permanente en Anales del Seminario de Historia de la Filosofía*, vol. 32, núm. 2, Díaz & Pons, p. 609.

²⁸⁸ A título de ejemplo, GIMNÉNEZ BACHMAN, M. (2014). La situación jurídica de las inmigrantes irregulares en España, Universitat Abat Oliba CEU, Programa de doctorado en Humanidades y Ciencias Sociales, Departamento de Derecho y Ciencias Políticas, p. 150.

Los conceptos jurídicos indeterminados son aquellos que la normativa utiliza para referirse de forma imprecisa a un determinado supuesto de hecho, sin lograr una prefiguración completa de la decisión aplicativa al caso concreto²⁸⁹. Ello permite al intérprete y aplicador de la norma operar con un mayor o menor margen de maniobra, dentro de los límites configurados por la propia definición del término empleado. En este sentido, dicha figura constituye un instrumento ventajoso para el ordenamiento jurídico, toda vez que se configura como un elemento de flexibilización jurídica.

Nada tiene que ver lo anterior con un concepto erróneo o equivocado. El análisis realizado en el presente trabajo de investigación concluye que el término “excepcional” es utilizado de manera conceptualmente errónea en materia de concesión de autorizaciones de residencia temporal por las circunstancias de arraigo sociolaboral, arraigo de segunda oportunidad y colaboración con las autoridades. No se trata de un concepto cuya ambigüedad aparente requiera del legislador o de un intérprete determinar su sentido, pues tal sentido es claro y no ofrece lugar a dudas. Además, los propios preceptos califican de excepcionales las circunstancias mismas a las que se refieren expresamente, reduciendo más aún, si cabe, la posibilidad de indeterminación. Es, en definitiva, un concepto equívoco a la luz de la realidad del fenómeno migratorio contemporáneo y del sistema jurídico español. No cabe, por ende, considerarlo como un concepto jurídico indeterminado.

En línea con lo expuesto, la normalización y el sentido de las autorizaciones examinadas evidencian que la excepcionalidad, *stricto sensu*, ha perdido buena parte de su contenido conceptual, tanto por razones de tipo cuantitativo como de carácter cualitativo, en función de la figura concreta.

Focalizando en las autorizaciones examinadas en este Trabajo de Fin de Máster, en primer lugar, el arraigo sociolaboral difícilmente puede considerarse hoy una circunstancia excepcional en términos cuantitativos. Su utilización creciente dentro del sistema español de regularización administrativa revela que ya no opera como una vía marginal, extraordinaria o anómala, sino como un mecanismo ordinario de integración jurídica de personas extranjeras insertas en el mercado de trabajo. La reiteración estadística y la consolidación práctica de esta figura desdibujan la idea de excepcionalidad entendida como rareza o excepcional frecuencia de aplicación. En este caso, la excepcionalidad no se predica ni del supuesto de hecho, pues el colectivo afectado no es extraordinario en la sociedad española, ni de la vía de regularización, habida cuenta de la frecuencia de su utilización.

En segundo lugar, el arraigo de segunda oportunidad tampoco parece responder a una lógica de excepcionalidad, si bien, en este caso, por razones de tipo cualitativo. La figura se dirige a un colectivo plenamente reconocible dentro del panorama migratorio español, esto es, a personas que previamente mantuvieron una situación regular y que, por diversas circunstancias, quedaron fuera del sistema administrativo de residencia. No

²⁸⁹ RUIZ PALAZUELOS, NR. (2019). *A vueltas con los conceptos jurídicos indeterminados y su control judicial*, Revista Española de Derecho Administrativo, N° 196, Sección Estudios, Primer trimestre de 2019, p.3.

se trata, por tanto, de supuestos anómalos o extraordinarios, sino de situaciones relativamente previsibles dentro de los ciclos de precariedad laboral y administrativa que caracterizan parte de la experiencia migratoria contemporánea. La existencia de un grupo social estable y claramente identificable impide afirmar que concurra una verdadera singularidad cualitativa que equivalga a un fenómeno social excepcional. Pruebas de ello son, por añadidura, los datos arrojados por la vigente regularización extraordinaria introducida por el Real Decreto 316/2026, de 14 de abril²⁹⁰, a la que, según las noticias más recientes hasta la fecha, han solicitado acogerse alrededor de 900.000 personas migrantes²⁹¹. En este sentido, no debe olvidarse que el colectivo que se encuentra en situación de arraigo de segunda oportunidad se nutre, en buena medida, de las personas que tienen derecho a acogerse a esta nueva regularización.

En tercer lugar, algo similar ocurre con la colaboración con las autoridades. Resulta discutible afirmar que colaborar con la Administración Pública o con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado constituya, en sí mismo, un comportamiento cualitativamente excepcional desde una perspectiva jurídica. No cabe duda de que, en un Estado de Derecho, la colaboración con las autoridades ha de considerarse un comportamiento merecedor de premio, a fin de promover su incentivo²⁹². Pero ello no convierte la mentada colaboración en una opción voluntaria.

En particular, respecto de la colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cabe recordar que los trabajadores, incluidas las personas extranjeras que prestan servicios por cuenta ajena sin disponer de la oportuna autorización, están obligadas a colaborar con los funcionarios de este Organismo, tal y como establece el artículo 18.1 LOSITSS. Incluso en el supuesto de que el mismo extranjero en situación irregular fuese quien denunciare a su empleador, tampoco podría considerarse voluntaria, ni por extensión excepcional, tal colaboración, por cuanto la denuncia estaría basada en la existencia una infracción administrativa igualmente imputable a la persona extranjera, conforme a lo tipificado en el artículo 53. 1 b) LOEX.

En definitiva, no puede calificarse terminológicamente como excepcional al proceder jurídicamente correcto.

Adicionalmente, y aun cuando no es objeto de la presente investigación, resulta oportuno mencionar, por razones de ineludible actualidad, que la autorización derivada de la regularización operada por la última reforma del Real Decreto 1155/2024, antes mencionada, se inscribe en un contexto que el informe del CES califica abiertamente como estructural: la existencia de cientos de miles de personas plenamente insertas en la

²⁹⁰ Reforma operada por el Real Decreto 316/2026, de 14 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social («BOE» núm. 92, de 15 de abril de 2026, páginas 53342 a 53362).

²⁹¹ MORÁN BREÑA, C. (15 de junio de 2026). *La regularización de inmigrantes alcanza un récord de 900.000 solicitudes*, El País (enlace: <https://elpais.com/espana/2026-06-15/la-regularizacion-de-inmigrantes-alcanza-un-record-de-900000-solicitudes.html>).

²⁹² CHOCLÁN, J.A. [Vozpópuli] (07/05/2026). *45 minutos de alegato de Choclán, el abogado de Aldama* (enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=ydQ1oez6Jz0>).

sociedad española, pero excluidas del estatus de regularidad administrativa²⁹³. El propio informe pone de relieve que estas medidas de regularización extraordinaria responden a déficits acumulados del sistema y no a situaciones imprevisibles o singulares, lo que cuestiona frontalmente su carácter excepcional.

Todo lo anterior conduce a reflexionar sobre la técnica jurídico-terminológica empleada por la normativa examinada, a saber, si la persistencia de la expresión “circunstancias excepcionales” podría no describir adecuadamente la función real que hoy cumplen tales autorizaciones dentro del sistema migratorio español. La excepcionalidad de tales circunstancias subsiste formalmente en la norma, pero aparece crecientemente debilitada en la realidad material sobre la que dicha norma opera.

En opinión del autor de este trabajo, la solución al desajuste conceptual existente en esta materia no exige necesariamente una transformación radical del régimen jurídico de extranjería, sino una revisión de la terminología empleada por el legislador. El problema principal parece residir en la persistencia de una categoría, la de “circunstancias excepcionales”, cuya carga semántica no se corresponde con la realidad que regula.

En efecto, la excepcionalidad presupone, tanto en lenguaje jurídico como ordinario, una situación infrecuente o anómala. Sin embargo, las circunstancias examinadas en la presente investigación no son marginales, singulares ni extraordinarias. La excepcionalidad aludida no reside en las circunstancias que caracterizan la situación de la persona migrante, sino en el plano puramente formal de la técnica normativa empleada.

Por ello, resultaría más coherente eliminar la referencia al término “excepcional” o sustituirla por categorías terminológicas más precisas. A estos efectos, expresiones como “autorizaciones de regularización administrativa” o “vías extraordinarias de acceso a la residencia temporal” reflejarían con mayor fidelidad la naturaleza actual de estas figuras. Especialmente adecuada podría ser esta última fórmula, pues preserva la idea de que se trata de mecanismos distintos del régimen general, sin afirmar por ello una excepcionalidad material en las circunstancias de las personas migrantes. Esto es, predica la excepcionalidad de la vía de regularización, en el sentido de constituir un procedimiento diferente al previsto como ordinario o común, pero no califica de excepcional a las circunstancias del colectivo afectado.

La precisión terminológica no es una cuestión baladí ni meramente estética. El lenguaje jurídico, como lenguaje de especialidad, es fundamental para la vida del hombre en sociedad, que necesita comunicarse con la Administración Pública para solicitar justicia²⁹⁴. Resulta innegable, por ende, la gran importancia de la terminología jurídica como instrumento de comunicación, habida cuenta de la complejidad propia de los

²⁹³ CES, 2025, pp. 77-90.

²⁹⁴ COBOS LÓPEZ, I. & RUIZ MEZCUA, A. (2010). *La importancia de la terminología jurídica en la Interpretación en los Servicios Públicos: Un caso empírico de interpretación social español-francés*, Anales de Filología Francesa, n.º 18, p. 104.

conceptos que emplea el Derecho y de los efectos y consecuencias sobre las personas que pueden derivarse de su interpretación²⁹⁵.

Además, la mencionada terminología no solo afecta a la comunicación entre individuos o entre estos con la antedicha Administración. Constituye, igualmente, un elemento de esencial importancia a los efectos de inferir una interpretación correcta y adecuada del sentido y finalidad de las normas. Siguiendo a Atienza (2001), la interpretación juega un papel central en el Derecho, que no es algo simplemente dado a priori en las leyes, sentencias, etc., sino también la práctica consistente en atribuir sentido a estos materiales²⁹⁶.

No hay que olvidar que las categorías jurídicas empleadas condicionan la interpretación normativa, la actuación administrativa y la percepción social de las instituciones jurídicas. En consecuencia, mantener una terminología desfasada en este ámbito puede generar incoherencias dogmáticas y reforzar una concepción distorsionada de aquellas autorizaciones, lo que podría provocar un problema de disfunción social que menoscabe, mine o erosione la imagen de esta institución²⁹⁷.

En suma, puede sostenerse que las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales examinadas en este Trabajo de Fin de Máster encarnan, en buena medida, la lógica de la excepción permanente descrita por Valdecantos (2014)²⁹⁸, lo que conduce a la conclusión central de que la excepcionalidad de aquellas circunstancias es, hoy en día, fundamentalmente nominal. Esta crítica a la excepcionalidad conceptual no implica una deslegitimación de aquellas autorizaciones, que, por otro lado, parecen necesarias en atención a las circunstancias actuales del fenómeno migratorio español y, atendida la finalidad real de las mismas, resultan coherentes con las disposiciones de derecho internacional aplicables en España²⁹⁹. Se trata, en cambio, de invitar a un replanteamiento de su encaje terminológico para, posteriormente, poder repensarlas desde parámetros más acordes con la realidad social que pretenden regular.

²⁹⁵ COBOS LÓPEZ, I. & RUIZ MEZCUA, A. (2010). *La importancia de la terminología jurídica en la Interpretación en los Servicios Públicos: Un caso empírico de interpretación social español-francés*, Anales de Filología Francesa, n.º 18, p. 105.

²⁹⁶ ATIENZA BENÍTEZ, M. (2001). *El sentido del Derecho*, Ariel, p. 280.

²⁹⁷ ATIENZA BENÍTEZ, M. (2001). *El sentido del Derecho*, Ariel, p. 172.

²⁹⁸ VALDECANTOS, A. (2014). *La excepción permanente en Anales del Seminario de Historia de la Filosofía*. vol. 32, núm. 2, Díaz & Pons, p. 609.

²⁹⁹ Entre otros, la DUDH y el PIDCP, desarrollados en el presente TFM.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY R. (2019). *Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad*, Palestra.
- ATIENZA BENÍTEZ, M. (2001). *El sentido del Derecho*, Ariel
- BOGARÍN DÍAZ, J. (2021). *Formación léxica y conceptualización jurídica: el vocablo “excepción”*. The Figuerola Institute, Programme: Legal History en Book Series: Legal History, Universidad Carlos III de Madrid (enlace: <https://hdl.handle.net/10016/33149>).
- BORRAJO INIESTA, I. (1991). *El status constitucional de los extranjeros. Comentarios a la Constitución Española. Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. II, CIVITAS, ISBN 84-7398-861-2.
- CACHÓN RODRIGUEZ, L. (2022). *El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular cuatro años después* en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Ediciones Complutense (ISSN-e 2794-0462).
- CÉSAR CANCIO, R. (2025). *El Gobierno completa y amplía el limbo temporal fijado jurisprudencialmente para los solicitantes de asilo que anhelan arraigarse en España (COM\2025\18472)*. *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 7, Sección Tribuna, julio-agosto 2025, ARANZADI INFINITA.
- COBOS LÓPEZ. I. & RUIZ MEZCUA, A. (2010). *La importancia de la terminología jurídica en la Interpretación en los Servicios Públicos: Un caso empírico de interpretación social español-francés*. *Anales de Filología Francesa*, n.º 18 (enlace: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://digitum.um.es/server/api/core/bitstreams/8afd9cdd-0dde-43bb-9933-17520815e003/content](https://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://digitum.um.es/server/api/core/bitstreams/8afd9cdd-0dde-43bb-9933-17520815e003/content)).
- CONDE PÉREZ, E. (2025). *Migraciones en el siglo XXI: políticas, derechos y desafíos globales*, Tirant Lo Blanch.
- DE LUCAS, J. (2025). *Migraciones: la política*, Tirant humanidades.
- DELGADO GODOY, L. (2002). *La autorización por colaboración con autoridades, por arraigo sociolaboral y por arraigo de segunda oportunidad*, Universidad rey Juan Carlos, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Working Paper 02-18, pp. 2 y ss. (enlace: <https://www.tdx.cat/handle/10803/295836#page=13>).
- FERNÁNDEZ PÉREZ, A. (2025). *Derecho de extranjería 4a Edición*, Tirant Lo Blanch.
- FUNCAS (2026). *El número de inmigrantes en situación irregular en España aumenta de 107.000 en 2017 a 840.000 en 2025*, publicado como nota de prensa de coyuntura social en enero de 2026 (enlace: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2026/01/NOTAPRENSA-7.pdf](https://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2026/01/NOTAPRENSA-7.pdf)).
- GARCIA MURCIA. J. & CASTRO ARGUELLES, M.A. (2009). *La distribución de competencias en materia de inmigración*. Universidad de Oviedo, Temas laborales, Volumen I, núm. 100/2009, pp. 227-263.

- GARCÍA ORTEGA, J., & GOERLICH PESET, J. M. (2025). *Derecho del Trabajo 13ª Edición*, Tirant Lo Blanch.
- GIMNÉNEZ BACHMAN, M. (2014). *La situación jurídica de las inmigrantes irregulares en España*, Universitat Abat Oliba CEU, Programa de doctorado en Humanidades y Ciencias Sociales, Departamento de Derecho y Ciencias Políticas (enlace: <https://www.tdx.cat/handle/10803/295836#page=96>).
- JIMÉNEZ, PIERNAS, C. (2002). *La comunitarización de las políticas de inmigración y extranjería: especial referencia a España*. Revista de Derecho Comunitario Europeo n.º 13 (septiembre-diciembre 2002), páginas 857 a 894.
- LAPIEDRA ALCAMÍ, R. (2015). *La familia en la Unión Europea: el derecho a la reunificación familiar*. Revista boliviana de derecho n.º 20, julio 2015 (ISSN: 2070-8157), pp. 214-241.
- LEÓN XIV (2026). *Carta Encíclica MAGNIFICA HUMANITAS del Santo Padre León XIV sobre la custodia de la persona humana en el tiempo de la inteligencia artificial*. SANTA SEDE, Encíclicas (enlace: <https://www.vatican.va/content/leo-xiv/es/encyclicals/documents/20260515-magnifica-humanitas.html>)
- LÓPEZ ULLA, J.M. (2024). *Políticas migratorias, derechos y valores*, Tirant Lo Blanch.
- LORENZO SEGRELLES, M. DE, LAPIEDRA ALCAMÍ, R., REIG FABADO, I., ESPINOSA CALABUIG, R., AZCÁRRAGA MONZONÍS, C., PALAO MORENO, G., & FERNÁNDEZ MASÍA, E. (2025). *Nacionalidad y Extranjería 5ª Edición*, Tirant Lo Blanch.
- NEWLAND, K. (2019): *Global Governance of International Migration 2.0. What Lies Ahead?*, Migration Policy Institute (enlace: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/GlobalCompact-MigrationGovernance-Final.pdf>).
- ORTEGA GIMÉNEZ, A. (2025). *Atravesar el viento «sin documentos»: un análisis jurídico del fenómeno migratorio (en España) a través de la música* (COM\2025\25119). Diario La Ley, n.º 10833, Sección Tribuna, 21 de noviembre de 2025. La Ley.
- ORTEGA GIMÉNEZ, A. (2026). *La regularización masiva en la reforma del Reglamento de extranjería* (COM\2026\10419). Diario La Ley, n.º 10911, Sección Tribuna, 25 de marzo de 2026.
- PEY GONZÁLEZ, J.J. (2024). *Nuevas perspectivas del reglamento de extranjería: el impacto de los arraigos* (COM\2024\47472). Diario La Ley, n.º 10620, Sección Tribuna, 3 de diciembre de 2024.
- PEY GONZÁLEZ, J.M. (2025). *Dossier legislativo sobre el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo: aspectos esenciales* (COM\2025\5397). Diario La Ley, n.º 10678, Sección Dossier, 6 de marzo de 2025.
- PEY GONZÁLEZ, J.J. (2025). *Extranjería en transformación: claves jurídicas del nuevo Real Decreto 1155/2024* (COM\2025\15490). Diario La Ley, n.º 10726, Sección Opinión, 20 de mayo de 2025.
- RUIZ PALAZUELOS, NR. (2019). *A vueltas con los conceptos jurídicos indeterminados y su control judicial*. Revista Española de Derecho Administrativo, N.º 196, Sección Estudios,

Primer trimestre de 2019 (enlace: https://soluciones-aranzadilaley-es.sabidi.urv.cat/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEADVOTW8CIRD9NXJp0oDadT1wUS9NmqbRTe8jTJQWmS0M1v33BTYleW--HvPmJ2OcBnywNhQMjkxPXzkuspRorTP05IJFxnHzASyJNAUK000PMaNgOCetpFxsjCpYFtR8VbCtxbqgK9gU9LVZhU2tVONKy9aoElX16qVS_bVt2VIJMjzBH8jolrs7DnDWnaBoMe4mLQUTgz9i0p3sVyJd6fcd7u4C7CjsIM7XOmv1YZDlraXs-07cMaYi0J_ugoFRJIRorh9wQX26UuQ3l_gZ0vgQPnwX-1Obz8tm7S4zlwVnDvNMGF_iARj34DHYf2sYRz8dyZcLWz1SKvvyrdi-hj1Eygm9ln-HlqiRjAEAAA==WKE).

SOLANES A. (2010). Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, ISSN 1137-5868, N° 90, 2010 (Ejemplar dedicado a: Migraciones Internacionales; enlace: <https://vlex.es/vid/balance-tras-leyes-extranjeria-302568262>).

VALDECANTOS, A. (2014). *La excepción permanente en Anales del Seminario de Historia de la Filosofía*, vol. 32, núm. 2, Díaz & Pons.

WEBGRAFÍA

- ATLAS DIDÁCTICO (2022). *Población extranjera en España, 1998-2022 en Evolución de las migraciones exteriores en España*. Instituto Geográfico Nacional del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (enlace: https://educativo.ign.es/atlas-didactico/migracion-bach/evolucin_de_las_migraciones_exteriores_en_espaa.html).
- CONSEJO DE EUROPA, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (última revisión: 19 de enero de 2026). *Política de migración y asilo de la UE*. Consilium Europa (enlace: <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/eu-migration-policy/#role>).
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (2025). *La realidad migratoria en España: prioridades para las políticas públicas* (Informe 01/2025). Departamento de Publicaciones (enlace: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.ces.es/documents/10180/5382476/INF_012025.pdf](https://www.ces.es/documents/10180/5382476/INF_012025.pdf)).
- CONSEJO EUROPEO de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999 (enlace: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm).
- CHOCLÁN, J.A. [Vozpópuli] (07/05/2026). *45 minutos de alegato de Choclán, el abogado de Aldama* (enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=ydQ1oez6Jz0>).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1 de abril de 2026). Estadística Continua de Población (enlace: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177095&menu=ultiDatos&idp=1254735572981).
- HERNÁNDEZ, A. (27 de enero de 2026; actualizado a 14 de abril de 2026). *En qué consiste y a quién beneficia el nuevo plan del gobierno de España para regularizar a cientos de miles de migrantes*. BBC NEWS MUNDO. (enlace: <https://www.bbc.com/mundo/articles/ckglpr3l1lwo>).
- MARTÍNEZ ASO, M. (12 de agosto 2022). *La nueva redacción del art 127 del reglamento de extranjería: ¿podremos dar respuesta desde la Inspección de Trabajo a alguna de las situaciones de irregularidad preexistentes? Habla la Inspectora Mercedes Martínez Aso en EL NUEVO Y CAMBIANTE MUNDO DEL TRABAJO. UNA MIRADA ABIERTA Y CRÍTICA A LAS NUEVAS REALIDADES LABORALES* (enlace: <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2022/08/la-nueva-redaccion-del-art-127-del.html>).
- MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (20 de mayo de 2026). *El Gobierno resuelve casi un millón y medio de expedientes en el primer año de aplicación del Reglamento de la Ley de Extranjería en Balance Reglamento de Extranjería* (enlace: <https://www.inclusion.gob.es/w/el-gobierno-resuelve-casi-un-millon-y-medio-de-expedientes-en-el-primer-ano-de-aplicacion-del-reglamento-de-la-ley-de-extranjeria>).

- MORÁN BREÑA, C. (15 de junio de 2026). La regularización de inmigrantes alcanza un récord de 900.000 solicitudes, El País (enlace: <https://elpais.com/espana/2026-06-15/la-regularizacion-de-inmigrantes-alcanza-un-record-de-900000-solicitudes.html>)
- OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN (2025). *Personas extranjeras con documentación de residencia en vigor a fecha de 31 de diciembre de 2025*, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (enlace: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.inclusion.gob.es/documentos/3976286/3995073/stock_documentacion_nota).
- OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN (2026). *Crecen un 21% las personas regularizadas vía arraigo que se suman al mercado laboral*, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, nota de prensa de 15 de enero de 2026 (enlace: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.inclusion.gob.es/documentos/20121/0/20260115+NP+Arraigos+OPI+%282%29.pdf/ced4cdb5-8719-cfd0-a3ef-b82b977e2939?t=1768475886453>).
- REYES RINCÓN (22 de mayo de 2026). *Casi 550.000 inmigrantes han solicitado acogerse a la regularización extraordinaria*, El País (enlace: <https://elpais.com/espana/2026-05-22/casi-550000-inmigrantes-han-solicitado-acogerse-a-la-regularizacion-extraordinaria.html>).
- LÓPEZ-CARRASCO, T. (27 de enero de 2026). *Cuántas personas viven en España de forma irregular. Los migrantes en situación irregular en España crecen casi un 700% entre 2017 y 2025: de 107.000 a 840.000, según Funcas*, ONDA CERO (enlace: https://www.ondacero.es/noticias/espana/cuantas-personas-viven-espana-forma-irregular_202601276978b286c48f6b4ee36ecb57.html).

SENTENCIAS

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de agosto de 1994 (caso Vander Elst, asunto C-43/93, ECLI:EU:C:1994:310).

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de octubre de 2004 (caso Zhu y Chen, asunto C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639).

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de mayo de 2011 (caso McCarthy, asunto C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277).

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de marzo de 2011 (caso Zambrano, asunto C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124).

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de noviembre de 2011 (caso Dereci, asunto C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734).

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de noviembre de 2017 (caso Lounes, asunto C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862).

Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril de 1981 (Referencia: ECLI:ES:TC:1981:11).

Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1984, de 23 de noviembre de 1984 (Referencia: ECLI:ES:TC:1984:107).

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo nº 3026/2000, de 11 de abril de 2000 (Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Antonio Mateos García; ECLI:ES:TS:2000:3026).

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo nº 5348/2002, de 16 de julio de 2002 (Ponente: Excmo. Sr. D. Enrique Lecumberri Martí; ECLI:ES:TS:2002:5348).

Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010 (Referencia: BOE-A-2010-11409).

Sentencia, del Tribunal Constitucional 133/2018, de 13 de diciembre de 2018 (Referencia: TOL6.977.385).

Sentencia del Tribunal Constitucional 172/2020, de 19 de noviembre de 2020 (Referencia: TOL8.227.883).

Sentencia del Tribunal Constitucional 23/2022, de 21 de febrero de 2022 (Referencia: TOL8.871.431).

Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo nº 365/2000, de 25 de enero de 2020 (Ponente: Excmo. Sr. D. Leonardo Bris Montes; ECLI: ES:TS:2000:365).

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo nº 1744/2020, de 16 de diciembre de 2020 (Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero; ECLI: ES:TS:2020:4344).

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo nº 731/2023, de 5 de junio de 2023 (Ponente Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy; ECLI: ES:TS:2023:2645).

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo nº 414/2024, de 24 de enero de 2024 (Ponente Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy; ECLI: ES:TS:2024:414).

NORMATIVA

Código Civil de 1889.

Decreto de 26 de julio de 1957 sobre Industrias y Trabajos prohibidos a mujeres y menores por peligrosos o insalubres.

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo.

Constitución Española de 1978.

Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social («BOE» núm. 50, de 27/02/1996).

Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social («BOE» núm. 132, de 03/06/1998)

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social («BOE» núm. 40, de 16/02/2000)

Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar (DOE de 3 de octubre de 2003).

Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (DOUE de 29 de junio de 2004).

Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia («BOE» núm. 33, de 07/02/2009).

Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar (Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar).

Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (AGNU, 19 de diciembre de 2018).

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

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

Memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de Real Decreto XX 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. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2024).

Memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de Real Decreto por el que se modifica Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de

los extranjeros en España y su integración social. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2024).

Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias.

Real Decreto 1065/2025, de 26 de noviembre, por el que se desarrolla el régimen del contrato formativo, previsto en el artículo 11 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

Instrucciones SEM 2/2025 sobre la residencia temporal de familiares de personas con nacionalidad española.

Real Decreto 316/2026, de 14 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social («BOE» núm. 92, de 15 de abril de 2026, páginas 53342 a 53362).