

Inmigración altamente cualificada y mercado de trabajo europeo: la nueva Directiva (UE) 2021/1883

María Dolores Valdueza Blanco

Profesora Titular Visitante de Derecho del Trabajo
Universidad Carlos III de Madrid

Trabajo y Derecho, Nº 90, Sección Estudios, Junio 2022, Wolters Kluwer

LA LEY 4964/2022

Title

Highly qualified immigration and European labour market: the new Directive (EU) 2021/1883

Resumen

En un mercado global tan competitivo, la Unión europea necesita ser atractiva para las personas trabajadoras altamente cualificadas. Ahora bien, tratándose de ciudadanos de terceros países esta necesidad debe hacerse compatible con las políticas sobre el control en las fronteras, asilo e inmigración.

En este difícil equilibrio entre la atracción y el control, la Directiva 2009/50, que establecía las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, ha sido derogada por la nueva Directiva 2021/1883 que amplía el ámbito subjetivo y objetivo de la anterior, proporcionando más ventajas para esta modalidad de empleo.

Este trabajo recoge las novedades de la nueva Directiva a la par que analiza su impacto en el Derecho interno español que, como es sabido, comprende dos sistemas de acceso: el de la Directiva 2009/50 que ha sido transpuesta en la LO 4/2000 y el de la Ley 14/2013.

Palabras clave

Unión Europea. Inmigración. Alta cualificación. Mercado de trabajo europeo. Tarjeta azul-UE.

Abstract

The European Union needs to become more attractive to highly qualified workers and, for those coming from third countries, this should be done by implementing consistent border control, asylum and immigration policies.

In order to find a balance between talent attraction and immigration control, Directive 2009/50, which established entry and residence for third country nationals, has been repealed by the Directive 2021/1883 which will expand the subjective and objective scope of the previous one by providing more advantages for this type of employment.

The attached work gathers the changes featured on the new Directive, analysing its impact on Spanish domestic Law and its two legal channel for employment applications: Directive 2009/50 transposed into LO 4/2000 and Law14/2013

Keywords

European Union. Immigration. High qualification. European labour market. EU-blue card.

I. Introducción

El Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) publicó, con fecha 28 de octubre de 2021, 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 (desde ahora, Directiva 2021/1883), y por la que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009. Teniendo en cuenta que el objeto de estudio de este trabajo versa sobre las modificaciones que incorpora esta nueva Directiva, para su mejor comprensión se hace necesario realizar una breve aproximación a la lógica que inspira la regulación de los movimientos de personas hacia la Unión Europea (UE) y dentro de la misma.

Pues bien, como es sabido, en el Derecho de la UE se establece una diferenciación entre los ciudadanos de la Unión y los de terceros países, de suerte que los primeros, conforme al art. 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (a partir de aquí, TFUE), gozan de toda una serie de derechos tales como el de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (art. 21 TFUE) (1). Al objeto de materializar este derecho, la Directiva 2004/38/CE establece las condiciones del ejercicio del derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia (2). Sobre estos familiares se volverá más adelante al ser, precisamente, uno de los colectivos que se han incorporado al ámbito subjetivo de la nueva Directiva, que ahora les permite ser solicitantes de la autorización para residir y trabajar como personal altamente cualificado, es decir, de una tarjeta azul-UE.

Por el contrario, el tratamiento de los nacionales de terceros países se encuadra en el Título V del TFUE, designado como *Espacio de libertad, seguridad y justicia*, refiriéndose, en concreto, el Capítulo 2 a las *Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración*, enunciado que comprende dos ámbitos bien distintos: por un lado, la política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un Estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución (art. 78 TFUE); y, por otro, la política común de inmigración dirigida a garantizar en todo momento una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas (art. 79 TFUE).

Así, en cuanto al primero de ellos, la protección internacional, la realidad ha puesto de manifiesto la necesidad de reformar el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) (3), esto es, las normas de la UE en materia de Asilo. En este sentido, el 23 de septiembre de 2020, la Comisión Europea propuso un *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo* con el fin de dar un impulso a la estancada reforma del mencionado Sistema, que pretende alcanzar un equilibrio entre responsabilidad y solidaridad y que, a tal fin, incluye varias propuestas legislativas (4). Esta materia, sumamente interesante, adquiere especial significación con la nueva Directiva 2021/1883, ya que algunos de los

colectivos que la integran —que se encontraban excluidos del ámbito subjetivo de la Directiva 2009/50— podrán, a partir de ahora, ser solicitantes de la tarjeta azul-UE.

Respecto al segundo, el tratamiento del fenómeno migratorio se ha diversificado en toda una serie de medidas tendentes a evitar la inmigración irregular mediante un extenso Derecho de la UE que se dirige a la prevención y sanción de la misma (5), así como a una gran variedad de políticas (6) encaminadas a impedir el acceso de esos flujos a través de las diferentes rutas migratorias del Mediterráneo (7), si bien es verdad que el escenario es muy cambiante y se van adicionando nuevas vías de entrada, como se ha tenido ocasión de constatar en la crisis migratoria que ha tenido lugar en la frontera bielorrusa (8) el pasado año 2021. A pesar de los esfuerzos descritos, es bastante cuestionable que los mismos hayan conseguido sus objetivos más allá de contener y retener a los migrantes, dando lugar a toda una serie de dramáticas escenas en pleno siglo XXI, a las que desgraciadamente nuestra mirada se va acostumbrando aunque nunca debería hacerlo nuestra conciencia. Además del frente descrito, también contempla la gestión ordenada de los flujos migratorios, estableciendo los sistemas de ingreso que den lugar a las situaciones de regularidad, en las que el ejercicio de derechos (9) contribuya, además, a la plena integración de los foráneos en el país de destino.

En este marco expuesto, que bascula entre las obligaciones de acogida y no devolución de refugiados y el control de los flujos migratorios, el art. 3 del Tratado de la Unión Europea (desde ahora, TUE) señala que la Unión promoverá, entre otros aspectos, «una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social promoviendo asimismo el progreso científico y técnico». Este reto provoca, como es comprensible, una cierta esquizofrenia en las *Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración*, debido a que la competitividad —la Estrategia Europea 2020 se fija el objetivo de «una economía inteligente sostenible e integradora»— obliga a configurar la captación de los trabajadores altamente cualificados [podríamos denominarlos como *best and brightest* (B&B)] como uno de sus fines fundamentales para alcanzar una posición ventajosa en el mercado global.

El legislador comunitario diseña un régimen jurídico dirigido a la atracción de esta modalidad de empleados, al ser necesarios para una UE, que mira hacia un mercado cada vez más exigente, a los que les proporciona una normativa de entrada y permanencia, tanto para ellos como para sus familiares, mucho más ventajosa que la del resto de migrantes

Para alcanzar este propósito, el legislador comunitario diseña un régimen jurídico dirigido a la atracción de esta modalidad de empleados, al ser necesarios para una UE, que mira hacia un mercado cada vez más exigente, a los que les proporciona una normativa de entrada y permanencia, tanto para ellos como para sus familiares, mucho más ventajosa que la del resto de migrantes. En esta lógica, como Derecho derivado, se aprueba la Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (desde aquí, Directiva 2009/50), que se transpone en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (a partir de ahora, LOEx), así como en el Real Decreto 557/2001, de 20 de abril, por el que se aprueba su reglamento (que será referido como RELOEx). No obstante, como se indica en la mencionada Directiva, dicho

régimen es compatible con los sistemas que hayan podido configurar los propios Estados miembros para atraer a estos trabajadores, como es el caso de España que ha promulgado la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (desde aquí, Ley 14/2013), en la que, tratando de hacer frente a la crisis económica del año 2008, recoge en la Sección dedicada a la *Internacionalización de la empresa* una gran variedad de prerrogativas —en algunos aspectos muy cuestionables— para colectivos como son los inversores, los emprendedores, los investigadores, los trabajadores que efectúan movimientos intraempresariales y los profesionales altamente cualificados [dentro de la Sección 2ª (*Movilidad Internacional*), en el Capítulo IV]. Estos últimos son, precisamente, el objeto de estudio de este trabajo.

Con todo, como ya se ha señalado, la Directiva 2021/1883 deroga a su predecesora, la Directiva 2009/50, recordando que las conclusiones del Consejo Europeo celebrado los días 26 y 27 de junio de 2014 indicaron que, para seguir siendo un destino atractivo para las personas con talento y capacidades, *Europa tiene que competir en la carrera mundial por el talento* (Considerando n.º 2). Por tanto, deben desarrollarse estrategias para aprovechar al máximo las oportunidades de migración legal, incluida la simplificación de las normas existentes. El llamamiento a revisar la Directiva 2009/50 se reitera en la Comunicación de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 relativa al *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*, que afirma que la reforma de la tarjeta azul-UE «debe aportar un verdadero valor añadido europeo a la hora de atraer capacidades a través de un instrumento eficaz y flexible a escala de la Unión Europea» (Considerando n.º 3).

Aunque la transposición de este nuevo Texto cuenta con 2 años de margen —a más tardar el 18 de noviembre de 2023, según indica el art. 31 de la Directiva— en este trabajo interesa analizar, desde este mismo momento, la posible incidencia en el actual sistema de acceso al mercado de trabajo español de los ciudadanos extracomunitarios altamente cualificados.

II. Régimen jurídico actual de la inmigración de personas altamente cualificadas en España: legislación de extranjería y Ley 14/2013

El régimen jurídico que regula el acceso al mercado de trabajo español de los trabajadores altamente cualificados está integrado por la legislación de extranjería (LOEx y RELOEx) y por la Ley 14/2013. En la primera, el artículo 38 ter. de la LOEx —fruto de la transposición de la Directiva 2009/50— define las condiciones de entrada y residencia de esta modalidad de trabajadores para ser titulares de una autorización denominada tarjeta azul-UE, que confiere toda una pluralidad de derechos, como se analizará más adelante. Por lo que se refiere a la segunda norma, en lo que denomina como *Internacionalización de la Empresa*, establece toda una serie de disposiciones al objeto de atraer a los inversores, emprendedores, investigadores y también a los profesionales altamente cualificados, siendo especialmente relevante el hecho de que no tenga en cuenta —al contrario de lo que sucede con los solicitantes de la tarjeta azul-UE— la situación nacional de empleo.

Por tanto, se puede afirmar que —y así lo permite la Directiva 2009/50 y la reciente Directiva 2021/1883— en el mercado de trabajo español la atracción de profesionales altamente cualificados cuenta con dos sistemas bien diferenciados, a los que interesa llevar a cabo una aproximación a fin de determinar la relevancia que la nueva Directiva puede tener en cada uno de ellos.

1. La derogada Directiva 2009/50 y su transposición en la legislación de extranjería española

En la Directiva 2009/50 se recuerda que el Consejo Europeo de Lisboa, en marzo de 2000, fijó para la Comunidad el objetivo de convertirse en «*la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de lograr un crecimiento económico sostenible, aumentar la cantidad y la calidad de empleo y reforzar la cohesión social, de aquí a 2010*» (Considerando n.º3). Establece, a tal fin, toda una serie de principios —en los que profundiza aún más la nueva Directiva 2021/1883—, que tratan básicamente de: a) facilitar y flexibilizar el acceso de los trabajadores altamente cualificados, siempre respetando los sistemas diseñados por los propios Estados miembros; b) evitar la fuga de cerebros; c) conferir a estos trabajadores un elenco de derechos, como la igualdad de trato, la reagrupación familiar y la movilidad del titular de la tarjeta azul-UE a un segundo Estado miembro; d) establecer unos requisitos mínimos comunes en la persona del solicitante y en las condiciones de empleo. En definitiva, este régimen especial de acceso al mercado de trabajo de la UE se configura como un mecanismo de atracción de esta modalidad de trabajadores, tan necesarios para contribuir a que la UE tenga una posición más competitiva en el mercado global.

El contenido concreto del articulado de esta Directiva, ya derogada, no será objeto de análisis exhaustivo (10) en este trabajo, teniendo en cuenta que, por un lado, se aborda a continuación su transposición en la legislación de extranjería española; y, por otro, se hará referencia, cuando proceda, al analizar la nueva Directiva.

Como se ha señalado, la Directiva 2009/50 —junto con otras (11), que también contemplaban aspectos migratorios— fue transpuesta en España a través de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la LOEx, incorporando el art. 38 ter. que se refiere a la *residencia y trabajo de profesionales altamente cualificados*, desarrollado, a su vez, en el Capítulo V del RELOEx. El régimen actual de extranjería, que se modificará con la transposición de la Directiva 2021/1883, es, grosso modo, el siguiente:

El presupuesto de partida en el control de los flujos migratorios se concreta en que el solicitante debe cumplir con todas las exigencias que preservan el orden público (v.g. no encontrarse irregularmente, carecer de antecedentes penales, no figurar como rechazable, etc.), la seguridad pública y la salud pública.

La autorización inicial de residencia y trabajo de profesionales altamente cualificados habilita a los extranjeros que residen fuera de España —y han obtenido el correspondiente visado— a comenzar la relación laboral para la que han sido autorizados. Obviamente, si se trata de una movilidad desde otro Estado miembro del titular de una tarjeta azul-UE no será preciso dicho visado.

Esta modalidad de trabajadores requiere contar con una cualificación de enseñanza superior o, excepcionalmente, acreditar un mínimo de 5 años de experiencia profesional que pueda considerarse equiparable, relacionada con la actividad para cuyo desempeño se conceda la autorización. Téngase en cuenta que, de conformidad con el art. 85.2 RELOEx, «*se entenderá por cualificación de enseñanza superior aquélla derivada de una formación de enseñanza superior, de duración mínima de 3 años y que proporcione el nivel de cualificación necesario para ejercer una profesión que exija un alto nivel de capacitación o para ingresar en un programa de investigación avanzada*».

En relación a la actividad a desarrollar, el empleador debe presentar un contrato de trabajo que garantice al trabajador una actividad continuada durante el período de la autorización (12 meses), debiendo ajustarse a la normativa vigente y al convenio colectivo aplicable.

Por lo que se refiere al salario, será, al menos, 1,5 veces el salario bruto anual medio. No obstante, siempre que el contrato se ajuste a la normativa vigente y al convenio colectivo aplicable, el umbral salarial podrá ser 1,2 veces el salario bruto anual medio establecido para aquellas profesiones en las que haya una necesidad particular de trabajadores nacionales de terceros países y que pertenezcan a los grupos 1 y 2 de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO) (12).

En cuanto a la figura del empleador, debe haber formalizado su inscripción en el correspondiente régimen del Sistema de Seguridad Social y encontrarse al corriente del cumplimiento de todos sus deberes. Asimismo, tiene que contar con medios económicos, materiales o personales, suficientes para su proyecto empresarial y para hacer frente a las obligaciones asumidas en el contrato de trabajo. En este sentido, si el empleador es una persona física deberá acreditar, una vez descontado el pago del salario convenido, que tiene a su alcance el 100% del IPREM (13), si no hay familiares a su cargo; si la unidad familiar incluye dos miembros será del 200% del IPREM; y, finalmente, si hay más de dos personas se deberá sumar a la cantidad anterior el 50% del IPREM, por cada miembro adicional.

La situación nacional de empleo debe permitir la contratación del trabajador extranjero altamente cualificado. Para ello, se deberá acreditar que la ocupación que va a desempeñar en la empresa está incluida en el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura que el Servicio Público de Empleo Estatal publica trimestralmente

La situación nacional de empleo debe permitir la contratación del trabajador extranjero altamente cualificado. Para ello, se deberá acreditar que la ocupación que va a desempeñar en la empresa está incluida en el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura que el Servicio Público de Empleo Estatal publica trimestralmente. Si dicha circunstancia no se constata, se puede cumplir la exigencia a tenor del certificado que el Servicio Público de Empleo emita sobre la gestión de la oferta de empleo. En todo caso, debe verificarse que el solicitante no se halla en uno de los supuestos concretos en los que se exime de este requisito (art. 40 LOEx) y, asimismo, que tampoco posee la nacionalidad de un Estado con el que España haya suscrito un acuerdo internacional al respecto.

La validez de la autorización inicial de residencia y trabajo de profesionales altamente cualificados será de un año. Además, de conformidad con el art. 148 RELOEx, en el caso de solicitud de una autorización de residencia de larga duración, la continuidad de la residencia como titular de una tarjeta azul-UE no quedará afectada por ausencias de la UE de hasta 12 meses continuados, siempre que la suma de éstas no supere el total de 18 meses dentro de los cinco años de residencia requeridos.

En cuanto a los familiares de profesionales altamente cualificados, se podrá solicitar simultáneamente a la tarjeta azul-UE una autorización de residencia temporal a favor de los miembros que desee reagrupar. En este sentido, el art. 56.b) RELOEx señala que podrá presentar dicha solicitud sin estar sometidos al requisito de haber residido legalmente en España con carácter previo durante un año.

Respecto a la movilidad en la Unión de los trabajadores altamente cualificados, de conformidad con el art. 95 RELOEx, transcurridos 18 meses de titularidad de una tarjeta azul-UE expedida por otro Estado miembro, el trabajador extranjero titular de la misma tendrá derecho a trasladarse a España con el fin de ejercer esta modalidad de empleo. En el procedimiento relativo a dicha solicitud, deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos y presentar la documentación exigida —de acuerdo con lo que ya se ha señalado— salvo la relativa a la obtención del visado (14).

2. La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización

Conviene recordar que el art. 3.4 de la Directiva 2009/50 señala que sus disposiciones se entenderán «*sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a expedir permisos de residencia distintos de la tarjeta azul-UE a cualquier efecto de empleo. Dichos permisos de residencia no otorgarán el derecho de residencia en los demás Estados miembros*». Además, el art. 6 subraya que «*la directiva no menoscabará el derecho de los Estados miembros para determinar el volumen de admisión de nacionales de terceros países que entran en su territorio para fines de empleo altamente cualificado*». En definitiva, los Estados miembros pueden contar con sus propios sistemas de captación de profesionales altamente cualificados.

Así lo ha verificado España al promulgar la Ley 14/2013, que pone de manifiesto la grave y larga crisis económica —con agudas consecuencias sociales entre 2008 y 2012—, justificando, entre otras medidas, un cambio de enfoque en la política de inmigración al entender que «*ahora corresponde ampliar la perspectiva y tener en cuenta no solo la situación concreta del mercado laboral interno, sino también la contribución al crecimiento económico del país*». En este sentido, subraya que la política de inmigración es cada vez, en mayor medida, un elemento de competitividad, explicando que la admisión en los países de nuestro entorno de profesionales cualificados es una realidad internacional que, a nivel global, se estima que representa un 30% de la inmigración económica internacional (15) .

Los objetivos expuestos se materializan en la Sección 2ª, que lleva por título *movilidad internacional*; en concreto, en el art. 61 del Capítulo I se indica que los extranjeros que se propongan entrar o residir, o que ya residan en España, verán facilitada su entrada y permanencia en territorio español por razones de interés económico (16) , en aquellos supuestos en los que se acredite que se trata de: inversores, emprendedores, profesionales altamente cualificados, investigadores y, finalmente, trabajadores que efectúen movimientos intraempresariales dentro de la misma empresa o grupos de empresa.

Por lo que se refiere a los profesionales altamente cualificados, el art. 71 recoge tres supuestos: a) personal directivo o altamente cualificado de grandes empresas o grupo de empresa de más de 250 trabajadores —también si cuentan con un determinado volumen de negocio o de inversión— o PYMES en sectores estratégicos; b) personal directivo o altamente cualificado en proyectos empresariales de interés general (17) ; c) graduados y postgraduados de universidades y de escuelas de negocio de reconocido prestigio.

Téngase en cuenta que en este acceso al mercado de trabajo español, en el momento de la solicitud los extranjeros pueden encontrarse fuera del territorio —precisando, por ello, el visado correspondiente— pero también pueden hallarse residiendo de manera regular en España. Otro aspecto sumamente importante, que marca especialmente la diferencia entre este sistema y el recogido en la legislación de extranjería, es que no le es de aplicación la situación nacional de empleo. A su vez, debe añadirse que la tramitación y gestión de esta modalidad de autorizaciones se lleva a cabo desde una entidad administrativa especializada como es la Unidad de Grandes Empresas y Colectivos Estratégicos (UGE-CE) (18) .

Con el propósito de permitir una aplicación de la norma, equitativa y adecuada, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (Secretaría de Estado de Migraciones) ha publicado los *Criterios de Aplicación de la Ley 14/2013*, en los que se concretan los requisitos para acceder a las autorizaciones de trabajo (19) , que pueden ser agrupados en los siguientes términos:

1. Respecto al ámbito subjetivo, estas autorizaciones no son compatibles con las concedidas a tenor de la protección internacional y aquellas que se refieren al régimen de ciudadanos de la UE y sus familiares, como sucede también con las disposiciones recogidas en la Directiva 2009/50.

2. En cuanto a la formación y experiencia, que debe caracterizar a este tipo de trabajadores, si se trata de personal directivo o altamente cualificado en las empresas cuyas características ya se han definido — así como en el supuesto de personal directivo o altamente cualificado, que forme parte de un proyecto empresarial de interés general—, se exigirá una formación en educación superior o acreditación de experiencia equiparable a la titulación de al menos 3 años, valorándose también la trayectoria profesional en iguales o similares puestos de trabajo. Tratándose de la cualificación en las profesiones reguladas, se exigirá la correspondiente homologación que permita la posibilidad del ejercicio de la profesión de que se trate en las mismas condiciones que los poseedores de los títulos españoles.

3. Por lo que se refiere a las características del puesto de trabajo, para determinar la condición de trabajador altamente cualificados se valorará que se trate de un puesto de trabajo y de unas funciones que se pueden asimilar a los Grupos 1 y 2 de la Clasificación Nacional de Ocupaciones 2011 (CNO-11) (20) . Ello se pondrá en relación con el perfil del puesto, el contrato de trabajo, la clasificación profesional y el convenio colectivo de aplicación. De este modo, teniendo en cuenta las ocupaciones reflejadas en la CNO-11, se exige que el salario especificado en el contrato de trabajo, o la oferta firme de empleo, sea al menos el salario medio anual por grupos de ocupación tomando los datos del Instituto Nacional de Estadística. No obstante, a las cuantías señaladas se les aplicará un coeficiente reductor del 0,75 si se trata de solicitudes de PYMES pertenecientes a un sector considerado estratégico —según la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones—, así como en el caso de solicitudes de profesionales altamente cualificados de hasta 30 años de edad.

4. Si se produce el cambio de empleador, el interesado deberá comunicarlo a la UGE-CE y si el profesional desea continuar siendo titular de la autorización habrá de presentar una nueva solicitud. Igualmente, se expedirá una autorización inicial en los casos de cambio de empresa cuando ambas entidades pertenezcan al mismo grupo. No obstante, si se estuviera ante una absorción o fusión de empresas procederá la renovación de la autorización de residencia por el tiempo de vigencia que reste en la inicial. En último término, en cuanto al despido del trabajador, en caso de que el profesional lo comunique a la UGE-CE y tenga derecho a la prestación por desempleo, se procederá a la renovación de la autorización.

5. En orden a los recursos económicos para la reagrupación familiar, para el sostenimiento de los familiares que estén a su cargo, los titulares de las autorizaciones deberán contar con medios económicos que, tratándose de los trabajadores altamente cualificados, deberán de ser en las unidades familiares que incluyan dos personas, contando al titular y a la persona reagrupada, al menos del 150% el IPREM y en aquellas otras que incluyan al titular y a más de 2 personas, la cantidad que represente mensualmente el 50% del IPREM por cada miembro adicional.

6. En cuanto al período de validez, la autorización inicial y las renovaciones se concederán por 2 años o por la duración de la relación laboral o profesional, si no se trata de un contrato indefinido y su duración es inferior. Para acceder a una residencia de larga duración se

deben cumplir los requisitos generales previstos en el RELOEx (21) . No obstante —y sin perjuicio de la necesidad de acreditar la continuidad de la residencia en España para la adquisición de la de larga duración—, la renovación de la residencia podrá efectuarse aún existiendo ausencias superiores a 6 meses si se trata de trabajadores de empresas que, realizando sus actividades en el extranjero, tengan fijada su base de operaciones en España.

Sólo en el régimen establecido en la Ley 14/2013 no se tiene en cuenta la situación nacional de empleo, cuestión muy significativa teniendo en cuenta los elevados índices de desempleo en España

Después de esta breve aproximación a los dos regímenes jurídicos, las diferencias más significativas entre la legislación de extranjería (LOEx y RELOEx) y la Ley 14/2013 —como puede observarse en el siguiente cuadro—, se refieren a los márgenes salariales que en uno y otro se exigen, al tiempo de validez de la autorización de residencia, así como, obviamente, al hecho de que solo la tarjeta azul-UE confiere la posibilidad de solicitar la incorporación al mercado de trabajo de otro Estado miembro. Con todo, un aspecto muy relevante —ya comentado— es la circunstancia de que sólo en el régimen establecido en la Ley 14/2013 no se tiene en cuenta la situación nacional de empleo, cuestión muy significativa teniendo en cuenta

los elevados índices de desempleo en España (22) .

Cuadro n.º1: Esquema de los aspectos más relevantes de los dos sistemas

Régimen jurídico	Solicitantes	Movilidad a otro EM	Requisitos Empresa	Salario	SNE	Validez autorización
D. 2009/50 (transposición en LOEx) Formulario Ex-05	No Protección internacional No familiares de ciudadanos UE	Después de 18 meses	Sin requisitos de tamaño ni sector	1,5 (1,2) veces el salario bruto anual medio en el EM	Se tiene en cuenta	1 año
Ley 14/2013 (art. 71 a 76) Formulario Ley 14/2013		NO	Se exigen requisitos de tamaño o sector (salvo para el caso de graduados)	Salario medio anual por grupos de ocupación (coef. reductor del 0,75 si PYMES o jóvenes)	No se tiene en cuenta	2 años o la duración del contrato si fuese menor

Fuente: Elaboración propia

Este marco jurídico se verá alterado por la nueva Directiva y supondrá que algunas diferencias desaparezcan, otras emerjan y algunas se vean atenuadas, como se analizará en un epígrafe posterior.

III. La nueva Directiva 2021/1883 y su incidencia en el mercado de trabajo español

Desde la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010, titulada «Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», se ha puesto de manifiesto la necesidad de revisar la Directiva 2009/50. Esta recurrente exigencia se ha llevado a cabo con la promulgación de la Directiva 2021/1883 (23) .

En definitiva, el objetivo principal de la nueva Directiva es el mismo que el que se recoge en la que deroga, esto es, la atracción de talento para hacer una UE más competitiva en el mercado global. La exigencia de modificar el texto anterior se debe a que, después del transcurso de más de una década, se constata que, para conseguir una captación, en los términos cualitativos y cuantitativos que se pretenden, se hace imprescindible llevar a cabo una serie de modificaciones, como son la expansión del ámbito subjetivo, la modificación del umbral salarial o el período de validez de la tarjeta, entre muchas otras. Estos propósitos —que no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, debido a las dimensiones y efectos de la acción— pueden lograrse mucho mejor a escala de la UE al poderse adoptar medidas de acuerdo con el principio de subsidiariedad y de proporcionalidad (ambos recogidos en el art. 5 TUE). Todo ello, sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para expedir permisos de residencia nacionales distintos de las tarjetas azules-UE, aspecto que también se contemplaba en la derogada Directiva 2009/50.

Esta serie de medidas puede generar efectos muy negativos en los terceros países, como es el caso de la denominada «fuga de cerebros»

Con todo, esta serie de medidas que conducen al establecimiento de un régimen más claro, flexible y transparente que hace más atractiva la entrada y residencia en la UE de trabajadores altamente cualificados, puede generar efectos muy negativos en los terceros países, como es el caso de la denominada «fuga de cerebros» (24) . Sobre esta realidad —a la que ya se aludía en la Directiva 2009/50—, la nueva Directiva reitera que «los Estados miembros deben abstenerse de practicar una política activa de contratación en países en desarrollo en aquellos sectores que

sufran carencias de personal» y señala que «en los sectores clave, por ejemplo en el sector sanitario, deben desarrollarse los principios y las políticas de contratación ética que se aplican a los empleadores de los sectores público y privado» (25) . Por este motivo, apuesta por una migración circular (26) y temporal, así como por otras serie de medidas que minimicen el impacto negativo y, por el contrario, maximice en el impacto positivo de la inmigración de trabajadores altamente cualificados en los países en desarrollo, con objeto de transformar «la fuga de cerebros en captación de cerebros».

Tras esta breve introducción, conviene advertir que no es el objeto de estudio de este trabajo llevar a cabo un análisis pormenorizado del articulado de la Directiva 2011/1883, pues ello exigiría una mayor extensión del mismo, sino establecer sus puntos claves para determinar en qué medida el sistema de acceso al mercado de trabajo cualificado español puede verse afectado cuando se lleve a cabo su

transposición.

1. Los puntos claves de la nueva Directiva 2021/1883

El denominador común de todas las modificaciones que se operan en la nueva Directiva estriba en reducir los obstáculos para la obtención de un tarjeta azul-UE, así como la ampliación de los derechos de los titulares de la misma, al objeto de que a los ciudadanos de los terceros países les resulte más atractivo el acceso al mercado de trabajo altamente cualificado de la UE.

1.1. Ampliación del ámbito subjetivo

La Directiva 2021/1883 expande su ámbito subjetivo al incorporar a los beneficiarios de protección internacional (según la definición del art. 2 a) Directiva 2011/95/UE), de modo que los que se encuentren altamente cualificados están posibilitados para solicitar la tarjeta azul-UE, tanto en el Estado miembro que les ha concedido dicha protección como en los Estados miembros distintos de aquel. Asimismo, se recoge el acceso a dicha tarjeta a los nacionales de terceros países altamente cualificados que gocen del derecho a la libertad de circulación por tener lazos familiares con ciudadanos de la UE, facultad que debe aplicarse con independencia de que estos hayan ejercido el derecho fundamental de circular y residir libremente, en virtud del art. 21 TFUE.

Se mantienen, conforme al art. 3 de la Directiva, las exclusiones que se refieren a los nacionales de terceros países que soliciten residir en un Estado miembro como investigadores, al serles de aplicación la Directiva 2016/801 que ya introduce un procedimiento específico para ellos. También se encuentran al margen los solicitantes de protección internacional que estén a la espera de una decisión sobre su estatuto o que sean beneficiarios de protección temporal de conformidad con la Directiva 2001/55; los que hayan solicitado —o sean beneficiarios— protección de conformidad con el Derecho nacional, las obligaciones internacionales o los usos de un Estado miembro; los que disfrutan del estatuto de residente de larga duración en la UE conforme a la Directiva 2003/109; aquellos cuya orden de expulsión se encuentra suspendida por motivos de hecho o de Derecho; a quienes se les aplique la Directiva 96/71 por el período de duración de su desplazamiento al territorio del Estado miembro de que se trate; a los que gozan del derecho a la libre circulación —equivalente a los de los ciudadanos de la UE— en virtud de acuerdos con terceros países; y, por último, no se aplica a los que entran en un Estado miembro en virtud de compromisos contraídos en un acuerdo internacional que facilite la entrada y estancia temporal de categorías de personas físicas relacionadas con el comercio y la inversión, con excepción de los nacionales de terceros países que hayan sido admitidos en el territorio de un Estado miembro como personas trasladadas dentro de una empresa, con arreglo a la Directiva 2014/66.

1.2. La alta cualificación de los trabajadores inmigrantes

En la Directiva 2009/50 se establecía como «cualificación profesional superior» la avalada por una enseñanza superior o, con carácter excepcional y si así lo establecía el Derecho nacional, la adquirida mediante la experiencia profesional por un mínimo de 5 años. Asimismo, se señalaba que las «cualificaciones de enseñanza superior» consistían en cualquier diploma, certificado u otro título de formación expedido por una autoridad competente que acreditase que se había cursado con éxito esta modalidad de estudios.

Por lo que se refiere a la Directiva 2021/1883, también se recogen las «cualificaciones profesionales superiores» como las avaladas por la enseñanza superior o por capacidades profesionales superiores —si lo prevé el Derecho nacional, a través de la experiencia profesional de 5 años, como en la Directiva derogada— y también las «cualificaciones de enseñanza superior» que se refiere a cualquier título, certificado u otro documento que acredite cualificaciones formales, expedido por una autoridad competente que asegure que se han cursado con éxito estudios de enseñanza superior o un programa de enseñanza de tercer ciclo equivalente. Ahora bien, en esta nueva Directiva, teniendo en cuenta la escasez generalizada de trabajadores altamente capacitados en el sector de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) (27) en los mercados laborales de los Estados miembros, las «cualificaciones profesionales superiores» deben considerarse equivalentes a las «cualificaciones de enseñanza superior» a los efectos de solicitar una tarjeta azul-UE, en los puestos superiores de directores de servicios de tecnología de la información y las comunicaciones y profesionales de tecnología de la información y comunicaciones.

1.3. La actividad a desarrollar por parte de los trabajadores inmigrantes

En la nueva Directiva se señala que el solicitante deberá presentar un contrato de trabajo válido o, conforme establezca el Derecho nacional, una oferta firme de empleo de alta cualificación para un período de 6 meses, como mínimo, en el Estado miembro de que se trate (art. 5). Recuérdese, que en la Directiva derogada la exigencia era de 12 meses.

La nueva Directiva señala que para garantizar un grado suficiente de armonización de las condiciones de admisión en el conjunto de la Unión, debe determinarse un factor superior y un factor inferior del umbral salarial

Un aspecto también muy relevante es el cambio en la determinación del umbral salarial. En este sentido, la nueva Directiva señala que para garantizar un grado suficiente de armonización de las condiciones de admisión en el conjunto de la Unión, debe determinarse un factor superior y un factor inferior del umbral salarial. Pues bien, de conformidad con el art. 5, el importe del salario bruto anual especificado en el contrato de trabajo o la oferta firme de empleo no deberá ser inferior al umbral salarial definido y publicado a estos efectos por los Estados miembros correspondientes —previa consulta con los interlocutores sociales, conforme a los usos nacionales—, y será como mínimo de 1,0 veces y como máximo de 1,6 veces el salario bruto

anual medio del Estado miembro de que se trate.

No obstante, se contemplan dos excepciones en las que los Estados miembros podrán fijar solo el 80% del umbral salarial —aunque no debe estar por debajo de 1,0 veces el salario bruto anual medio del Estado miembro de que se trate— y son las siguientes:

- para determinadas profesiones, cuando consideren que existen en ellas una escasez particular de trabajadores disponibles y cuando tales profesiones formen parte de los grandes grupos 1 y 2 de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO).
- durante un determinado período de tiempo posterior a la graduación, máximo 3 años antes de la solicitud de la tarjeta azul-UE.

En este sentido, ha de recordarse que, de acuerdo a la Directiva 2009/50, el salario bruto anual especificado en el contrato de trabajo debe ser, al menos, 1,5 veces el salario bruto anual medio. Ahora bien, siempre que el contrato se ajuste a la normativa vigente y al convenio colectivo aplicable, el umbral salarial podrá ser 1,2 veces el salario bruto anual medio establecido para aquellas profesiones en las que habiendo una necesidad particular de estos trabajadores, pertenezcan a los grupos 1 y 2 de CIUO.

1.4. La situación nacional de empleo de los Estados miembros

Como ya se recogía en la Directiva 2009/50, la cuestión de condicionar el acceso al mercado de trabajo de un Estado miembro a su situación nacional de empleo no se ve afectada por la armonización. La Directiva 2021/1883 reitera que no debe afectar al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión de nacionales de terceros países y, precisamente, sobre esta base dichos Estados miembros deben poder considerar que una solicitud de tarjeta azul-UE es inadmisibles o puede ser denegada. Por consiguiente, todo Estado miembro debe poder comprobar si el puesto vacante que el solicitante de una tarjeta azul-UE se propone ocupar podría cubrirse, en cambio, con mano de obra nacional o de la Unión, o con un nacional de un tercer país que resida legalmente en dicho Estado miembro y podría formar parte de su mercado laboral en virtud del Derecho nacional o de la Unión, o con un residente de larga duración de la UE que desee trasladarse a dicho Estado miembro, con fines de empleo de alta cualificación (art. 6).

Finalmente, en caso de que los Estados miembros decidan hacer uso de dicha posibilidad, deben indicarlo de forma clara, accesible y transparente a los solicitantes y a los empleadores.

1.5. Validez y vicisitudes de tarjeta azul-UE

El período de validez de la tarjeta azul-UE debe ser de 24 meses. No obstante, cuando la duración del contrato de trabajo sea menor, dicha autorización debe expedirse, al menos, por la duración del contrato de trabajo más 3 meses y por un máximo de 24 meses (art. 9.2). Como puede observarse, en este aspecto se dobla el tiempo de vigencia de la tarjeta con respecto al régimen de la Directiva 2009/50.

En la tramitación de esta modalidad de autorizaciones, la nueva Directiva regula mecanismos de agilización. Por ejemplo, se señala que los Estados miembros podrán establecer procedimientos de reconocimiento de los empleadores, de conformidad con su Derecho nacional o su práctica administrativa (art. 13). De ser así, los Estados miembros deberán proporcionar información clara y transparente a los empleadores interesados sobre, entre otros extremos, las condiciones y los criterios de reconocimiento, el período de validez del mismo y las consecuencias del incumplimiento de las condiciones, incluida la posible revocación o no renovación, así como cualquier sanción aplicable (art. 13).

Por lo que se refiere a la denegación de la solicitud de una tarjeta azul-UE, los Estados miembros deben poder retirar o denegar la renovación de estas autorizaciones, entre otros motivos, cuando exista una amenaza para el orden público, la seguridad pública o la salud pública (28), aspectos que ya contemplaba la Directiva derogada. No obstante, la nueva redacción se presenta más garantista que la anterior al señalar que toda decisión que deniegue una solicitud tendrá en cuenta las circunstancias específicas del caso y respetará el principio de proporcionalidad (art. 7.3). En cuanto a las causas de retirada o no renovación de la tarjeta, la nueva Directiva sigue siendo muy exhaustiva al respecto (art. 8.1 y 8.2) (29), pero también recoge un elenco muy amplio de singularidades, en concreto tratándose de la situación de desempleo contemplan muchos más supuestos excepcionales para mantener la validez de la autorización (art. 8.5) (30).

En cuanto al posible cambio de empleador, a fin de garantizar que se siguen cumpliendo los criterios de admisión, se debe permitir a los Estados miembros exigir que, durante los primeros 12 meses de empleo legal como titular de una tarjeta azul-UE, cualquier cambio de empleador u otros cambios significativos sean comunicados a las autoridades competentes para que éstas lleven a cabo una comprobación de la situación del mercado laboral (art. 15.2). Transcurrido ese período de 12 meses, únicamente debe permitirse a los Estados miembros exigir al titular de dicha tarjeta que informe a las autoridades competentes del cambio de empleador o de todo cambio que afecte al cumplimiento de los criterios de admisión establecidos (art. 15.3). Recuérdese que en estos términos, la Directiva 2009/50 establecía en su art.12 un régimen mucho más estricto.

Finalmente, con el fin de promover el emprendimiento innovador los Estados miembros deben poder dar la posibilidad de ejercer una actividad por cuenta propia simultáneamente con su actividad por cuenta ajena, en virtud de la Directiva, sin que ello menoscabe los derechos de residencia como titulares de la tarjeta azul-UE. En todo caso, esta posibilidad no debe afectar a la continuidad de la obligación de cumplir los requisitos de admisión, por lo que el titular de dicha tarjeta debe seguir ejerciendo un empleo de alta cualificación por cuenta ajena. Además, los ingresos derivados del trabajo por cuenta propia no deben ser considerados a efectos de verificación del cumplimiento del umbral salarial exigido para poder optar a la tarjeta azul-UE (art. 15.5).

1.6. Los derechos de los titulares de la tarjeta azul-UE

En la nueva Directiva se recoge de manera más exhaustiva la igualdad de trato (art. 16), que ya se contemplaba en la superada Directiva 2009/50 (art. 14). No obstante, al haberse producido una expansión de su ámbito subjetivo, señala que —por razones de claridad y coherencia jurídica—, tratándose de quienes cuentan con una situación de protección internacional y acceden a una tarjeta azul-UE, las cuestiones sobre igualdad de trato deben seguir estando reguladas por el acervo en materia de asilo. En similares términos se manifiesta respecto de los que gozan del derecho a la libertad de circulación por tener lazos familiares con ciudadanos de la Unión y adquieren una tarjeta azul-UE, debiendo prevalecer para ellos la Directiva 2004/38.

En la nueva Directiva se producen mejoras en el derecho a la reagrupación familiar y en el acceso al trabajo de los cónyuges, como un elemento fundamental para atraer a los trabajadores mejor cualificados

Por lo que se refiere a los miembros de la familia, en la nueva Directiva se producen mejoras en el derecho a la reagrupación familiar y en el acceso al trabajo de los cónyuges, como un elemento fundamental para atraer a los trabajadores mejor cualificados. En este sentido, mientras que la Directiva 2009/50 señalaba que «*los permisos de residencia para los miembros de la familia se concederán, de cumplirse las condiciones para la reagrupación familiar, a más tardar en un plazo de 6 meses desde la fecha de presentación de la solicitud*» (art. 15.4), en la nueva Directiva el tratamiento es mucho más operativo al indicarse que «*si se cumplen las condiciones para la reagrupación familiar y las solicitudes completas se han presentado de forma*

simultánea, las decisiones relativas a las solicitudes de los miembros de la familia se adoptarán y notificarán al mismo tiempo que la decisión relativa a la solicitud de tarjeta azul-UE». Asimismo, en caso de que los miembros de la familia se reúnan con el titular de dicha tarjeta después de que a este se le haya concedido —y siempre que se cumplan las condiciones para la reagrupación familiar— la decisión se adoptará y notificará lo antes posible y a más tardar noventa días después de la fecha de presentación de la solicitud completa (art. 17.4).

En cuanto a la movilidad de los trabajadores tarjeta azul-UE entre los Estados miembros —contemplada en la Directiva 2009/50—, la nueva Directiva 2021/1883 diferencia la de corta duración, esto es, de 90 días (art. 20) de la de larga duración (art. 21). En esta segunda modalidad, tanto en la Directiva derogada como en la nueva, se recoge el derecho de los titulares de la tarjeta azul-UE a ser autorizados para trasladarse a un segundo Estado miembro, si bien en la primera Directiva se exigían 18 meses de residencia legal en el primer Estado miembro como titular de una tarjeta azul-UE (art. 18), mientras que en la nueva se indica que *«tras 12 de residencia legal en el primer Estado miembro como titular de una tarjeta azul de la UE, el nacional de un tercer país tendrá derecho a entrar, residir y trabajar en un segundo Estado miembro con fines de empleo de alta cualificación como titular de la tarjeta azul de la UE»* (art. 21). Por tanto, la nueva Directiva ha reducido 6 meses el tiempo de residencia necesario para llevar a cabo la movilidad. También debe recordarse que tanto la Directiva 2009/50 (art. 18.6) como la Directiva 2021/1883 (art. 21.6) recogen la posibilidad de denegación de la solicitud de movilidad debido al incumplimiento de los requisitos y, por consiguiente, se puede exigir al solicitante y a los miembros de su familia que abandonen el territorio de conformidad con los procedimientos previstos en el Derecho nacional. Del mismo modo, en ambas Directivas se contempla que si la tarjeta azul-UE expedida por el primer Estado miembro caduca en el transcurso del procedimiento de solicitud, el segundo Estado miembro podrá expedir un permiso de residencia temporal nacional o una autorización equivalente, que permita al solicitante permanecer legalmente en su territorio hasta que las autoridades competentes hayan tomado una decisión sobre la solicitud.

En último lugar, la Directiva 2021/1883 considera que los titulares de la tarjeta azul-UE que hayan hecho uso de la posibilidad de desplazarse de un Estado miembro a otro, deben contar con un acceso más fácil al estatuto de residente de larga duración y por ello debe autorizarse la acumulación de los períodos de residencia en diferentes Estados miembros, aspecto que ya contemplaba el art. 16 de la Directiva 2009/50. Ahora bien, con la nueva Directiva el número de años de residencia legal e ininterrumpida que se exigen —de acuerdo a la Directiva 2003/109/CE— se puede alcanzar computando el tiempo transcurrido como titular de una tarjeta azul-UE, de un permiso de residencia nacional para empleos de alta cualificación, de una autorización como investigador o, cuando proceda, de una autorización como estudiante, o como beneficiario de protección internacional; todo ello siempre que se cuente con *«2 años de residencia legal e ininterrumpida como titular de una tarjeta azul-UE en el territorio del Estado miembro donde se haya presentado la solicitud del referido estatuto de residente de larga duración durante el período inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud correspondiente»* (art. 18.2). De la misma manera, con la nueva Directiva se mantiene la consideración de que *«los períodos de ausencia del territorio de los Estados miembros de que se trate no interrumpen la duración de la residencia legal e ininterrumpida en el territorio de la Unión si son inferiores a 12 meses consecutivos y no exceden en total de 18 meses dentro de dicha duración»* (art. 18.3).

2. La incidencia de la nueva Directiva en el acceso al mercado de trabajo español

La Comisión Europea pone de manifiesto que *«actualmente la UE está perdiendo la carrera mundial por el talento»* y que *«otros países de la OCDE, como Estados Unidos, Canadá y Australia, atraen más talentos del extranjero»* (31). Precisamente, el *Informe sobre el impacto del cambio demográfico en Europa* (32) muestra que nuestro continente adolece de una población que envejece y disminuye, así como de una escasez de capacidades que deben abordarse.

En esta línea de ideas, como ya se ha expuesto, la Directiva 2021/1883 se marca el mismo objetivo que la que deroga —Directiva 2009/50— pero ahora siendo aún más consciente de los esfuerzos que debe efectuar para conseguir que la entrada y residencia en la UE sea verdaderamente interesante para los ciudadanos de terceros países con un perfil de alta cualificación. Esta meta que persigue se propone alcanzarla a través, grosso modo, de la ampliación de su ámbito subjetivo, la agilización y flexibilización de la tramitación y un elenco más amplio, cualitativa y cuantitativamente, de derechos como la reagrupación familiar, la igualdad de trato o el más característico de todos ellos —en cuanto que no les corresponde a los sistemas de acceso de los Derechos nacionales— como es el de la movilidad de los trabajadores titulares de la tarjeta azul-UE dentro de la Unión.

Esta realidad, que es un denominador común en todo el territorio de la UE, tiene sus propias peculiaridades en cada uno de los Estados miembros que la integran. Tratándose del mercado de trabajo español, el informe de Adecco *Infoempleo del año 2020* (33), señala que el 47,2% de las organizaciones empresariales creen que la razón principal de esta fuga de talento se debe a que reciben mejores ofertas salariales de otras empresas. En este sentido, exponen que 5 de cada 10 compañías afirman haberse encontrado con dificultades para cubrir determinadas vacantes durante el año 2020. La falta de profesionales con una determinada experiencia y/o competencias técnicas adecuadas, además de unas expectativas salariales demasiado altas, son las razones que se esconden detrás de esa escasez de talento. Por este motivo España es un país con una demanda elevada de esta modalidad de trabajadores; sin embargo, las cifras de las autorizaciones de residencia y trabajo no los recoge como uno de los colectivos más atraídos —como puede observarse en el siguiente cuadro—, al ponerse de manifiesto que el número de autorizaciones de trabajo más relevante se encuentran en los empleados domésticos y otro tipo de personal de limpieza, alcanzando los 26.811; siendo, por el contrario, las cifras de los directores y gerentes cuantitativamente tan solo del orden de 1.640.

Cuadro n.º 2: Autorizaciones de residencia y trabajo

--

Autorizaciones de trabajo a extranjeros

Por tipo de ocupación. Datos acumulados de enero a septiembre de 2021.



Gráfico: El Confidencial • Fuente: Subdirección general de estadística y análisis sociolaboral • Descargar los datos • Creado con Datawrapper

Esta radiografía también ayuda a comprender que en el Derecho nacional, para dar respuesta a las demandas empresariales de trabajadores altamente cualificados, haya sido necesario articular un sistema propio a través de la promulgación de la Ley 14/2013, ya analizada. A través de este canal de acceso al mercado de trabajo, las cifras, a 30 de junio 2021, sitúan a los trabajadores altamente cualificados como el grupo más numeroso (37%), al que siguen los inversores (29%), después los colectivos en formación e investigación (13%), tras ellos los que se refieren a los traslados empresariales (7%), en búsqueda de empleo (7%) y en prácticas (7%) y, en último término se sitúan los emprendedores (1%) (34).

Pues bien, expuestas algunas particularidades de la necesidad de talento en España, solo resta verificar, a grandes rasgos, la incidencia de la transposición de la Directiva 2021/1883 en los dos sistemas de acceso ya analizados [tarjeta azul-UE y Ley 14/2013], para lo que se propone el siguiente esquema que recoge las principales diferencias y similitudes entre uno y otro:

Cuadro n.º 3: Esquema de los aspectos más relevantes de los dos sistemas

Régimen jurídico	Quiénes pueden ser solicitantes	Movilidad a otro EM	Requisitos Empresa	Salario	SNE	Validez autorización
D. 2021/1883 (pendiente transposición)	Sí Protección internacional y familiares ciudadanos UE	Después de 12 meses	Sin requisitos de tamaño ni sector	Entre 1,0 y 1,6 veces el salario bruto anual medio en el EM	Se tiene en cuenta	2 años o la duración del contrato si fuese menor
Ley 14/2013 (art. 71 a 76)	No Protección internacional No familiares ciudadanos UE	No existe este derecho	Requisitos de tamaño o sector (salvo graduados)	Salario medio anual por grupos de ocupación	No se tiene en cuenta	

Fuente: Elaboración propia

La diferencia más significativa es, por un lado, que en las disposiciones de la Directiva anterior y actual, se recoge el derecho a la movilidad de los titulares de la tarjeta azul-UE dentro de la UE, derecho inexistente en la Ley 14/2013, por razones obvias; y, por otro, que en dicha normativa es innecesaria la verificación de la situación nacional de empleo, lo que afecta, como es comprensible, a la simplificación del procedimiento. Todo ello sin olvidar que algunos colectivos que se encontraban excluidos de la posibilidad de acceder al mercado de trabajo con el perfil de altamente cualificados —a tenor de la Directiva 2009/50—, como por ejemplo los beneficiarios de protección internacional, con la nueva Directiva 2021/1883, al haber expandido el ámbito subjetivo, se les permite el tránsito hacia la tarjeta azul-UE, posibilidad que sigue sin contemplar la Ley 14/2013.

Ciertamente, la nueva Directiva ha dado pasos muy importantes en la necesaria agilización de la tramitación de las solicitudes, en la línea que ya se contempla en la Ley 14/2013. También se producen puntos de conexión entre ambos sistemas en lo referente a la validez de las autorizaciones. Sin embargo, en un tema tan relevante como es el salarial se mantienen aún diferencias considerables, a pesar de que la Directiva 2021/1883 ya establece unos márgenes más flexibles sobre la referencia a los salarios brutos medios de los Estados miembros.

En este sentido, no está de más recordar que —como puede observarse en el siguiente cuadro realizado por ENTERAT.COM (35) — las retribuciones en el caso del mercado de trabajo español, teniendo en cuenta el tipo de ocupación, no son muy elevadas, piénsese que el salario bruto anual de los directores y gerentes se encuentra en orden a los 56.634,74 euros.

Cuadro n.º 4: Salarios brutos anuales en función del tipo de ocupación durante el año 2019

--

	Tipo de ocupación	Salario bruto anual (€)
1	Directores y gerentes	56.634,74
2	Otros técnicos y profesionales científicos e intelectuales	37.244,45
3	Técnicos y profesionales científicos e intelectuales de la salud y la enseñanza	33.199,26
4	Técnicos; profesionales de apoyo	29.247,01
5	Trabajadores de los servicios de protección y seguridad	28.785,25
6	Operadores de instalaciones y maquinaria fijas, y montadores	26.152,28
-	Media Nacional	24.395,98
7	Trabajadores cualificados de las industrias manufactureras, excepto operadores de instalaciones y máquinas	23.169,95
8	Empleados de oficina que no atienden al público	22.354,77
9	Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	21.232,11
10	Trabajadores cualificados de la construcción, excepto operadores de máquinas	20.827,39
11	Conductores y operadores de maquinaria móvil	20.661,53
12	Empleados de oficina que atienden al público	19.969,91
13	Peones de la agricultura, pesca, construcción, industrias manufactureras y transportes	18.241,14
14	Trabajadores de los servicios de salud y el cuidado de personas	16.815,98
15	Trabajadores de los servicios de restauración y comercio	16.142,16
16	Trabajadores no cualificados en servicios (excepto transportes)	13.796,53

Fuente: gráfico realizado por ENTERAT.COM (<https://www.enterat.com/actualidad/salario-medio-espana.php> según los datos de la Encuesta de Estructura salarial del INE (publicados el 22-06.2021)

Por todo lo expuesto, a tenor de las circunstancias concretas de cada caso —tipo de empresa, situación nacional de empleo, tramitación, márgenes salariales, derechos, etc.— se producirá la elección del régimen de acceso al mercado de trabajo.

Para concluir, debe tenerse en cuenta que uno de los derechos que recoge el régimen de trabajadores altamente cualificados es la totalización de los periodos de residencia en la UE, al objeto de facilitar la adquisición del estatuto de residente de larga duración. Dicho derecho debería convivir con toda una serie de medidas de carácter multidisciplinar de todo punto necesarias para facilitar que esta modalidad de trabajadores tan cualificados, tras un período de residencia laboral en la UE, tenga la opción de retornar a sus lugares de origen —la mayoría muy empobrecidos— para depositar en ellos todas las capacidades adquiridas en esa migración laboral y de las que, por otro lado, se ha beneficiado el país de acogida. En realidad se trataría de materializar lo que la UE prefiere denominar *circulación de talentos* en vez de *fuga de talentos*.

Precisamente, en esta línea de políticas deseables, España es un ejemplo de lo que podría denominarse el *retorno del talento*, al haber articulado un *Plan de Choque por el Empleo Joven* (36), aunque debe subrayarse que lo hace como país de origen que pretende recuperar el talento que ha migrado y no en el marco de la comunidad de destino —en este caso la UE— que es lo que aquí se propone. En este sentido, conviene tener en cuenta que aunque la Comisión haya adoptado la primera Estrategia sobre el retorno voluntario y la integración (37) como un componente de un *sistema común de la UE en materia de retornos y mejora de la eficacia global de la política migratoria de la Unión* —objetivos clave en el marco del Nuevo Pacto sobre Migraciones y Asilo (38)—, no es más que el ya conocido retorno de los ciudadanos de terceros países a sus lugares de origen debido a que se encuentran en situación de irregularidad en la UE.

IV. Bibliografía

A DECCO. Informe Infoempleo. 2020. Oferta y Demanda de Empleo en España. (<https://cdnazure.infoempleo.com/infoempleo/documentacion/Informe-infoempleo-adecco-2020.pdf>). The Adecco Group.

Brandí, M.C., «La historia del brain drain». *Revista CTS*, n.º 7, vol. 3, septiembre de 2006, pp.65-85.

Gonzalez-Leonardo, M., Recaño, J. y López, Gay, A., «Selectividad migratoria y acumulación del capital humano cualificado en España». *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 47 (2020/2), pp. 113-133.

Gonzalez Ramos, A.M., «Atrayendo Talento: Estrategias de Movilidad de los profesionales altamente cualificados en España». *Sociología y tecnología*. n.º 1, Vol. 2, pp.72-87.

Iglesias Sánchez, S., «Sistema de puntos y Directiva Blue Card: competición y complementariedad en la regulación de la inmigración altamente cualificada en la Unión Europea». *Migraciones*. 28 (2010). pp.157-191.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. *Cifras de población a 1 de enero de 2021. Estadísticas de migraciones año 2020*. Nota de prensa, 1 de enero de 2021.

Masanet, E., «La migración cualificada de los profesionales de la salud en Portugal y España: una aproximación general». *Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 5, n.º 2, 2010; pp. 243-267

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES. *Flujo de autorizaciones de residencia concedidas a extranjeros 2019*. Principales resultados. noviembre 2020.

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES. *Estadísticas de residentes extranjeros en España, a 30 de junio de 2021*.

MINISTERIO DEL INTERIOR. *Inmigración Irregular 2021 (Informe Quincenal)*. Datos acumulados del 1 de enero al 14 noviembre.

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL. *Criterios de aplicación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización*.

OECD/EUROPEAN UNION. *Recruiting Immigrant Workers Europe. Análisis y Recomendaciones*. 2016.

Rojo Torrecilla, E., «UE. Texto comparado de la Directiva 2009/50/CE del Consejo de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, y de su modificación por la Directiva (UE) 2021/1883 de 20 de octubre de 2021 (actualización a 29 de octubre)» (Blog: www.eduardorojotorrecilla.es/2021/10/ue-texto-comparado-de-la-directiva.html).

Ushakova, T., «El régimen jurídico de los trabajadores altamente cualificados en la UE: entre la unidad y la diversidad». *Revista Internacional y Comparada de RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO*. Volumen 7, núm. 1, enero-marzo de 2019, pp.143 a 169.

- (1) En este sentido, consúltese los arts. 22 a24 del TFUE.
- (2) Transpuesta en España en 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.
- (3) Comprende: a) Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida; b) Directiva sobre los procedimientos de asilo que establece unas normas comunes para que los procedimientos de asilo sean justos y eficientes; c) Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) ; d) Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición).
- (4) Recuérdese que, a partir del 19 de enero de 2022, la Agencia de Asilo de la Unión Europea sustituirá a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), debiendo optimizar el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo: a) reforzando la asistencia operativa y técnica que brinda a los Estados miembros; b) aumentando la coherencia por lo que respecta a la evaluación de las solicitudes de protección internacional.
- (5) Véase https://extranjeros.inclusion.gob.es/es/normativa/union_europea/directivas/Inmigracion/index.html.
- (6) Pueden consultarse en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/western-routes/>.
- (7) Como son la del *Mediterráneo central* desde el norte de África, en concreto Libia; la del *Mediterráneo oriental*, que deriva en llegadas irregulares a Grecia, Chipre y Bulgaria; y la del *Mediterráneo occidental*, cuyos migrantes llegan a las ciudades españolas de Ceuta y Melilla, y de *África occidental*, que supone la llegada irregular a Canarias.
- (8) Puede consultarse: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/>.
- (9) A modo de ejemplo: Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar y Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.
- (10) Al respecto puede consultarse el «Texto comparado de la Directiva 2009/50/CE del Consejo de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, y de su modificación por la Directiva (UE) 2021/1883 de 20 de octubre de 2021 (actualización a 29 de octubre)». Blog del profesor Eduardo Rojo Torrecilla (<http://www.eduardorojotorrecilla.es/2021/10/ue-texto-comparado-de-la-directiva.html>).

- (11) Directiva 2003/110/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea; Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre, de 2003, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración; Directiva 2004/81/CE del Consejo de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes; Directiva 2004/81/CE del Consejo de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes; Directiva 2004/114/CE de 13 de diciembre de 2004 del Consejo, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado; Directiva 2005/71/CE de 12 de octubre de 2005 del Consejo, relativa a un procedimiento específico de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de investigación científica; 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.
- (12) Para más información: <https://ilostat.ilo.org/es/resources/concepts-and-definitions/classification-occupation/>.
- (13) Consúltese: <https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/29/pdfs/BOE-A-2021-21653.pdf> (la Disposición Adicional centésima primera recoge los valores exactos para el IPREM durante 2022).
- (14) P u e d e c o n s u l t a r s e l a h o j a i n f o r m a t i v a n º 2 4 e n : (http://www.nadiesinfuturo.org/IMG/pdf/24_Movilidad_de_los_trabajadores_extranjeros_titulares_de_una_tarjeta_azulUEexpedida_en_otro_estado_miembro_de_la_UE.pdf).
- (15) La OCDE la ha identificado como un factor básico para favorecer el emprendimiento. Por ello, los países más avanzados disponen ya de sistemas especialmente diseñados para atraer inversión y talento, caracterizados por procedimientos ágiles y cauces especializados. Véase: OECD. *Recruiting Immigrant Workers: Europa 2016. Análisis y Recomendaciones*.
- (16) En este sentido, de conformidad con la Disposición Final undécima de la Ley 14/2013 —que establece que, de acuerdo con la evaluación del informe sobre la aplicación de la sección 2.a del Título V de dicha ley, el Consejo de Ministros podrá aprobar Instrucciones por las que se establezca el procedimiento de entrada y permanencia por motivos económicos de interés nacional en supuestos no previstos específicamente en dicha Ley— el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de forma conjunta con el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Asuntos Económico y Transformación Digital, debido a motivos económicos de interés nacional, han elaborado unas Instrucciones —con el fin de regular el procedimiento de entrada y permanencia en España de extranjeros, nacionales de terceros países que ejerzan alguna actividad en el sector audiovisual— que se recogen en la *Orden PCM/1238/2021, de 12 de noviembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2021, por el que se aprueban las instrucciones por las que se determina el procedimiento de entrada y permanencia de nacionales de terceros países que ejercen actividad en el sector audiovisual*.
- (17) Se refiere a un proyecto empresarial que reúna alguna de estas condiciones: 1. Un incremento significativo en la creación de puestos de trabajo directos por parte de la empresa que solicita la contratación; 2. El mantenimiento del empleo; 3. Un incremento significativo en la creación de puestos de trabajo en el sector de actividad o ámbito geográfico en el que se vaya a desarrollar la actividad laboral; 4. Una inversión extraordinaria con impacto socioeconómico de relevancia en el ámbito geográfico en el que se vaya a desarrollar la actividad laboral; 5. La concurrencia de razones de interés para la política comercial y de inversión en España; 6. Una aportación relevante a la innovación científica y/o tecnológica.
- (18) Puede consultarse en: <https://extranjeros.inclusion.gob.es/es/unidadgrandesempresas/>.
- (19) Se encuentra en: <https://extranjeros.inclusion.gob.es/ficheros/UnidadGrandesEmpresas/documentos/2019/CriteriosAplicacionLey14-2013Sellado.pdf>.
- (20) Véase: https://www.ine.es/daco/daco42/clasificaciones/cno11_notas.pdf.
- (21) Recogidos en su Título VI.
- (22) Según Eurostat, *In September 2021, the euro area seasonally-adjusted unemployment rate was 7.4%*<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11563355/3-03112021-AP-EN.pdf/8841353c-11f6-7fab-efef-0e768ab13bfd?t=1635931825200> (Euroindicators/ 3.11.2021), España dobla el porcentaje con un 14.6%.
- (23) Téngase en cuenta que ni Irlanda ni Dinamarca participan en la adopción de la presente Directiva y no quedan vinculadas a la misma (Considerando 69 y 70).
- (24) Como señala BRANDI «Después del final de la Unión Soviética y del Tratado de Varsovia en la última década del siglo pasado, comenzó una gran fuga de cerebros desde los países Europeos del Este: al mismo tiempo, hoy en día está presente un serio riesgo de desperdicio de cerebros, puesto que no todos los que migran pueden encontrar un trabajo al nivel de sus capacidades. Un número de académicos sugirieron que ahora es más apropiado definir a las migraciones altamente calificadas como "movilidad de cerebros" y no como "fuga de cerebros", puesto que hasta la fecha la economía mundial está dominada en gran parte por la libre circulación de capitales, mercancías y trabajo. Sin embargo, muchos otros todavía están convencidos de que el concepto de "fuga de cerebros" todavía es válido, principalmente en el caso de las migraciones de trabajadores altamente capacitados desde los países del Tercer Mundo hacia el Norte» BRANDI, M.C., «La historia del brain drain». *Revista CTS*, nº 7, vol. 3, Septiembre de 2006, p.1.
- (25) Todo ello en consonancia con el compromiso de la Unión de aplicar el Código de prácticas mundial de la Organización Mundial de la Salud sobre contratación internacional de personal de salud de 2010, así como con las Conclusiones del Consejo y de los Estados miembros, de 14 de mayo de 2007, sobre el Programa de acción europeo para hacer frente a la grave escasez de personal sanitario en los países en desarrollo (2007-2013), y con el sector educativo (Considerando nº.41).
- (26) Resulta interesante la lectura de LOPEZ-SALA, A. y GODENAU, D., «En torno a la circularidad migratoria: aproximaciones conceptuales, dimensiones teóricas y práctica política». *Revista Migraciones* nº. 38 (2015), pp. 9-34. También, VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M., «La migración circular. Una nueva perspectiva comunitaria en la gestión de las migraciones». *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 17. 2º, semestre 2009, pp.53 a 67.
- (27) Según el informe de Eurostat de 21 de febrero 2020 titulado «Hard-to-fill ICT vacancies: an increasing challenge» .

- (28)** Otros motivos se refieren, por ejemplo a que los documentos presentados hayan sido obtenidos de manera fraudulenta, falsificados o adulterado o que la empresa del empleador se haya establecido o ejerza su actividad con el objetivo principal de facilitar la entrada de nacionales de terceros países (art. 7.1).
- (29)** A modo de ejemplo: se retirará o no renovará la tarjeta azul-UE cuando el nacional de un tercer país de que se trate ya no esté en posesión de un contrato de trabajo válido para un empleo de alta cualificación, cuando ya no esté en posesión de las cualificaciones, también en el caso de que el salario del nacional de un tercer país de que se trate haya dejado de cumplir el umbral salarial.
- (30)** En este sentido, la Directiva 2009/50 solo señalaba que no constituiría por sí mismo una causa de retirada de la tarjeta azul-UE, a menos que el periodo de desempleo fuera superior a 3 meses consecutivos (art.13).
- (31)** https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum/skills-and-talent_es.
- (32)** https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/impact-demographic-change-europe_es.
- (33)** ADECCO. Informe Infoempleo. 2020. Oferta y Demanda de Empleo en España. (<https://cdnazure.infoempleo.com/infoempleo/documentacion/Informe-infoempleo-adecco-2020.pdf>). The Adecco Group. p. 185.
- (34)** Estadística de Residentes Extranjeros en España, a 30 de junio de 2021 (Observatorio Permanente de la Inmigración. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones). Por lo que se refiere a las nacionalidades: Brasileños (12%), venezolanos (9%), colombianos (9%) e indios (8%) destacan dentro del colectivo de profesionales altamente cualificados a 30 de junio de 2021; chinos (32%) y rusos (25%) entre inversores. Puede consultarse en: https://extranjeros.inclusion.gob.es/ficheros/estadisticas/operaciones/con-certificado/202106/nota_analisis_3006_2021.pdf.
- (35)** Véase: <https://www.enterat.com/actualidad/salario-medio-espana.php> .
- (36)** <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/plan-de-choque-empleo-joven-2019-2021.html> Pueden consultarse los planes por Comunidades Autónomas en : <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/plan-retorno-espana/Planes-de-retorno-de-las-Comunidades-Aut-nomas.html>.
- (37)** Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Estrategia de la UE sobre retorno voluntario y reintegración. Bruselas, 27.4.2021 COM(2021) 120 final.
- (38)** https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en.

