

COMENTARIOS AL NUEVO REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA EN ESPAÑA

Elena Blanco Mangas

José Manuel López Hernández

Resumen (Arial 10 negrita)

El nuevo Reglamento de Extranjería en España, que entró en vigor el 20 de mayo de 2025, introduce cambios significativos en la normativa de inmigración, con el objetivo de simplificar los procedimientos, proteger los derechos y mejorar la integración de los migrantes. Entre los cambios más destacados se encuentran la simplificación de los procedimientos administrativos, la creación de nuevas categorías de residencia, cambios en la reagrupación familiar y una mayor protección para los grupos vulnerables.

Sin embargo, el nuevo reglamento también incorpora nuevos requisitos que dificultan o incluso impiden la entrada legal en España o la regularización de extranjeros en nuestro territorio, especialmente en el caso de solicitantes de protección internacional cuya solicitud es denegada.

También destaca la discriminación que el Reglamento impone a los “familiares extranjeros de españoles” en comparación con los familiares extranjeros de ciudadanos de la Unión Europea, excluyendo a los primeros del estatus reservado para los familiares de ciudadanos de la UE.

El reglamento transpone las normas europeas sobre cruces fronterizos y actualiza los requisitos relacionados con la seguridad interior, las necesidades económicas, los deberes humanitarios y la política exterior.

En relación con la paz, los movimientos migratorios son, en la mayoría de los casos, la expresión de una victimización causada

por conflictos armados o por violencia económica y política, así como por persecución religiosa, étnica o de conciencia.

El Real Decreto que aprueba el Reglamento analizado ordena al Gobierno que, en un plazo de seis meses desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado, promueva las reformas normativas necesarias para proporcionar protección a aquellos grupos que presentan un riesgo tangible de vulnerabilidad debido a conflictos graves o disturbios de carácter político, étnico o religioso.

Palabras clave (Arial 10 negrita): Reglamento de Extranjería 2025, Política migratoria en España, Protección internacional y asilo, Reagrupación familiar, Protección de grupos vulnerables

Abstract (Arial 10 negrita)

The new Immigration Regulations in Spain, which came into force on May 20, 2025, introduces significant changes to immigration regulations, aiming to simplify procedures, protect rights, and improve the integration of migrants. Among the most notable changes are the simplification of administrative procedures, the creation of new categories of residence, changes in family reunification, and greater protection for vulnerable groups. However, the new regulations also incorporate new requirements that hinder or even prevent legal entry

into Spain or the regularization of foreigners in our territory, especially in the case of applicants for international protection whose application is denied. Also noteworthy is the discrimination the Regulation imposes on "foreign family members of Spaniards" compared to foreign family members of European Union citizens, excluding the former from the status reserved for family members of EU citizens. The regulation transposes European regulations on border crossings and updates requirements related to internal security, economic needs, humanitarian duties, and foreign policy. In relation to peace, migratory movements are, in most cases, the expression of victimization caused by armed conflicts or economic and political

violence, as well as religious, ethnic, or conscientious persecution. The Royal Decree approving the Regulation under review mandates the Government to, within six months of its publication in the Official State Gazette, promote the necessary regulatory reforms to provide protection to those groups that present a tangible risk of vulnerability due to serious conflicts or disturbances of a political, ethnic, or religious nature.

Keywords: (Arial 10 negrita)

Immigration Regulation 2025, Migration policy in Spain, International protection and asylum, Family reunification, Protection of vulnerable groups

COMENTARIOS AL NUEVO REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA EN ESPAÑA

Elena Blanco Mangas

José Manuel López Hernández

INTRODUCCIÓN

El nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería en España, que entró en vigor el 20 de mayo de 2025, introduce cambios significativos en la normativa sobre esta materia, con el objetivo declarado de simplificar trámites, proteger derechos y mejorar la integración de personas migrantes. Entre las novedades más destacadas se encuentran la simplificación de procedimientos administrativos, la creación de nuevas categorías de arraigo, cambios en la reagrupación familiar y una mayor protección para colectivos vulnerables. Pero la nueva normativa también incorpora nuevas exigencias que dificultan o, directamente, impiden la entrada legal en España, o la regularización de extranjeros en nuestro territorio, especialmente en los casos de solicitantes de protección internacional que vean denegada su pretensión. También es reseñable la discriminación que opera el Reglamento con los “familiares extranjeros de españoles”, respecto a los familiares extranjeros de ciudadanos de la Unión Europea, excluyendo a aquéllos del estatus reservado a los familiares de ciudadanos comunitarios. El reglamento incorpora al ordenamiento interno la normativa europea sobre pasos fronterizos, y actualiza exigencias de seguridad interior, necesidades económicas, deberes humanitarios y política exterior.

PAZ E INMIGRACIÓN

En relación con la paz, los movimientos migratorios son, en la mayoría de las ocasiones, expresión de la victimización provocada por conflictos armados o de violencia económica y política, así como de persecuciones religiosas, étnicas o de conciencia. El Real Decreto que aprueba el Reglamento analizado mandata al Gobierno para que, en el plazo de seis meses desde su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» impulse las reformas normativas necesarias para dar protección a aquellos colectivos que presenten un riesgo tangible de desprotección debido a conflictos o disturbios graves de naturaleza política, étnica o religiosa, sin embargo, este plazo ha sido superado sin que tales impulsos se hayan implementado en la actualidad.

PERCEPCIÓN HOSTIL DEL FENÓMENO MIGRATORIO

El Derecho de Gentes, desde las aportaciones escolásticas del dominico Vitoria y del jesuita Suárez (Siglos XVI y XVII), sienta las bases del derecho internacional basado en la dignidad de la persona (género humano) deduciendo que el intercambio de flujos comerciales y de individuos contribuyen decisivamente a la paz. Así lo expresa Suárez:

«Aun cuando la universalidad de los hombres no haya sido congregada en un solo cuerpo político, sino que haya sido decidida en varias comunidades, no obstante, para que aquellas comunidades pudiesen mutuamente ayudarse y conservarse entre sí en justicia y paz (lo cual es necesario para el bien del universo), convino que observasen entre sí ciertos derechos como por común alianza y consentimiento; y éstos son los que se llaman derechos de gentes».

Sin embargo, la ola reaccionaria que recorre el mundo en este momento histórico, desde posiciones esencialistas que apelan a la conservación de la propia civilización, afronta el fenómeno migratorio como la amenaza patente de una invasión bárbara, proclamando la guerra santa contra el diferente, al que hay que desalojar del espacio nacional ilegítimamente ocupado, sanar la infestación de su parasitismo y amurallar las fronteras para impedir su infiltración. Esta actitud demagógica se manifiesta en discursos que plantean una guerra abierta con distintos escenarios en los campos de la economía, la cohesión social, la esfera cultural y, como corolario, la política.

DIMENSIONES DE LA POLÍTICA DE EXTRANJERÍA

Pero la realidad, lejos de dar la razón al discurso reaccionario, plantea retos significativos sobre la inmigración que hacen necesarias respuestas eficaces proporcionadas, en primer término, por el ordenamiento jurídico. Necesidades como aflorar la economía sumergida a la que se encuentran condenados los “sinpapeles” avocados a la clandestinidad; asegurar mano de obra suficiente en actividades de demanda laboral deficitaria o la demanda creciente en sectores altamente cualificados; garantizar los servicios públicos esenciales mediante contribuciones tributarias y sociales, que se engloban en una “dimensión económica”. Para ello el reglamento suaviza exigencias de regularización, fomenta la contratación en origen y la atracción de talento para profesionales, estudiantes e investigadores. Destacan en este propósito las nuevas modalidades (o adaptaciones) del arraigo laboral, socio-formativo y de segunda oportunidad, así como la estancia por estudios. Para quienes la integración no resulte cómoda se mantiene el “retorno voluntario”, que deja la puerta abierta a un futuro regreso.

La otra dimensión destacada es la «seguridad en el espacio interior» de España y de la UE, que se materializa en la prevención de la delincuencia, especialmente la de alta intensidad. Junto al control fronterizo, se mantienen instrumentos como la “devolución en caliente” y la “expulsión”, mediando el procedimiento sancionador preferente y sumario. Por contraposición se mantiene el acceso a la residencia de las víctimas de violencia sexual (que incluye la mutilación genital femenina) de género y de trata de seres humanos, así como por colaboración contra redes organizadas.

La protección de la familia es otro de los pilares en los que apoya el nuevo reglamento, con un enfoque más amplio de la «reagrupación familiar», una nueva modalidad de arraigo familiar y una regulación específica del arraigo social que se asienta sobre vínculos de parentesco. El Reglamento otorga un tratamiento diferenciado para la residencia de “familiares extranjeros de españoles”, respecto a los familiares extranjeros de ciudadanos de la Unión Europea, materia que se regula en otra normativa diferente. Un título completo se dedica a los menores extranjeros, y dentro del

mismo, a los menores extranjeros no acompañados, para quienes, salvo excepciones precisas, se prevé la medida de repatriación. En el terreno humanitario se mantienen las autorizaciones por circunstancias excepcionales y por protección internacional.

OBSERVACIONES CRÍTICAS

Si bien, en su conjunto, la norma estudiada mejora notablemente la anterior regulación, que había quedado obsoleta e imprecisa en muchos aspectos, algunos de sus elementos resultan notablemente regresivos, ciertos requerimientos pueden resultar abusivos y se mantienen prácticas administrativas que afectan a la seguridad jurídica de los procedimientos. Sirvan algunos ejemplos:

En primer término, la norma presenta numerosas lagunas de interpretación que llevan a una aplicación desigual en diferentes territorios. La Administración ha optado por la técnica de las “instrucciones” (a veces contradictorias) de obligado cumplimiento para los órganos subordinados, pero carentes de eficacia jurídica general.

Los de extranjería son procedimientos donde prevalece la discrecionalidad del órgano administrativo en la apreciación de las condiciones exigibles en cada caso. El nuevo reglamento no limita este amplísimo margen discrecional, ni resuelve las barreras burocráticas que dificultan el acceso a la Administración. La primera barrera, a veces infranqueable por cauces normales, es el acceso a la cita previa que, forzosamente, debe realizarse por medios electrónicos. La indisponibilidad regular de citas en la página web oficial deja en indefensión a los solicitantes y favorece un nicho de negocio lucrativo para trámites que se anuncian gratuitos, a favor de intermediarios que, gracias a la inteligencia artificial, obtienen las citas y las venden a precios elevados. Otra irregularidad, manifiestamente ilegal, consiste en la práctica de impedir el acompañamiento de asesor o letrado al trámite presencial con el solicitante en las oficinas de extranjería.

En las autorizaciones (de residencia y trabajo, de reagrupación familiar) para extranjeros que se encuentran fuera de España, se exige una doble lectura que tiene su primer tramo en la autorización (oficinas de extranjería) pero que está subordinada a la obtención de visado (oficinas consulares) para poder entrar en España. La doble lectura que realizan las oficinas consulares constituye, en la práctica, además de una demora desmesurada en la concesión de citas, un verdadero suplicio burocrático a merced del funcionario de turno. Dice el Reglamento que «la oficina consular ante la que se presente la solicitud de visado, si mediara una causa que lo justifique, además de la documentación que sea preceptiva, podrá requerir los informes que resulten necesarios para resolver dicha solicitud». Las causas que pueden justificar estos “indeterminados” requerimientos quedan a la absoluta discrecionalidad (que a veces llega a ser manifiestamente arbitraria) del responsable del procedimiento. Por ejemplo, en ciertas oficinas consulares se cuestiona por sistema la validez o veracidad de los documentos oficiales emitidos por el Estado del que es nacional el solicitante de visado, alegando “el gran número de fraudes” de que se tiene noticia¹ (...), lo que constituye un motivo suficiente para la denegación del visado, o para condicionar su concesión (en el caso de reagrupaciones familiares) al sometimiento a pruebas de ADN, que implican un coste adicional en torno a 500 euros por familiar reagrupado, a costa del reagrupante. Lo paradójico del asunto es que, para obtener el permiso en España, el solicitante ha tenido que presentar la misma documentación “legalizada y dada por válida, por el mismo consulado que ahora duda de su autenticidad” para emitir el visado que le permitiría ejercer el permiso en nuestro país.

Otras medidas que pueden adoptar las oficinas consulares son el requerimiento de comparecencia personal del solicitante y mantener una entrevista para comprobar su identidad, la validez de la documentación aportada y la veracidad del motivo de solicitud del visado. Ni que decir tiene que las preguntas a formular en tales entrevistas pueden versar sobre los temas más peregrinos, como por ejemplo “en qué comunidad autónoma se encuentra la población donde se pretende trabajar o residir”, o cual es el equipo local de fútbol, considerando la ignorancia del entrevistado sobre este punto una prueba fehaciente de falsedad en los motivos que sustentan la solicitud. En resumidas cuentas, la autorización de residencia concedida en España se puede convertir en papel mojado cuando se solicita el visado en la oficina consular.

Pero quizá la novedad más lesiva del Reglamento se refleja en la estanqueidad absoluta entre los procedimientos de protección internacional (asilo) y los de autorización de residencia por arraigo, de manera que, en caso de denegación de los primeros, no se podrá computar el tiempo transcurrido durante su tramitación, para optar a los segundos, aunque el interesado se encuentre plenamente integrado en la sociedad española y hubiera trabajado –cotizado y contribuido– durante todo ese período. Evidentemente, el Gobierno trata de evitar el fraude por el que muchos inmigrantes, hasta ahora, se acogían a la protección internacional para adquirir estatuto legal provisional en España (durante 2025 la vía del asilo alcanzó un récord de 164.000 solicitudes) eliminando las pasarelas entre ambas situaciones como medida disuasoria.

CONCLUSIONES

La inmigración es hoy en día una necesidad objetiva, que el reglamento actualmente vigente trata de regular de forma ordenada, sin desconocer el hecho constatado de que una parte de la sociedad española y europea (no mayoritaria pero significativa) se muestra hostil a la llegada de personas extranjeras de diferentes culturas y tradiciones. El reglamento no evita, sin embargo, que una parte considerable de inmigrantes en situación irregular se vea impedida de normalizar su situación en el corto plazo, engrosando la bolsa de marginación, invisibilidad y abusos, porque tampoco el Estado dispone de medios suficientes para su deportación, como desean determinadas voces políticas. Parece razonable que la norma hubiera venido acompañada de una regularización extraordinaria, como ya ocurrió en situaciones precedentes. El 9 de abril de 2024, el Congreso de los Diputados, aprobó por mayoría absoluta la toma en consideración de una iniciativa legislativa popular para la tramitación de una regularización extraordinaria que afectaría, según los proponentes, a más de medio millón de personas extranjeras. La aprobación final dependerá, entre otras cosas, de que la legislatura actual plagada de crispaciones pueda llegar a buen término². Las lagunas y efectos perversos que pueda plantear la aplicación del nuevo reglamento deberán sustanciarse, sin más remedio, en los tribunales de justicia.