

La Directiva 2024/1233, de permiso único para residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y que establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro y su incidencia en la normativa española

Margarita Tarabini-Castellani Aznar

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (s.e)

Directive 2024/1233, on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State and its impact on spanish legislation.

Sumario:

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA DIRECTIVA DE PROCEDIMIENTO ÚNICO DE SOLICITUD DE PERMISO ÚNICO PARA RESIDIR Y TRABAJAR EN UN ESTADO MIEMBRO Y POR LA QUE SE ESTABLECE UN CONJUNTO COMÚN DE DERECHOS PARA LOS TRABAJADORES DE TERCEROS PAÍSES EN LA UE. 2.1. Objeto, definiciones y ámbito de aplicación. 2.2. El procedimiento único de solicitud del permiso único. 2.2.1 Solicitud. 2.2.2. Tramitación. 2.2.3. Resolución. 2.3. Derechos de los titulares del permiso único. 2.3.1. Cambio de empleador. 2.3.2. Desempleo y vigencia del permiso. 2.3.3. Derecho a permanecer en el país mientras se renueva el permiso. 2.4. Estatuto jurídico de nacionales de terceros países que trabajan en Estados Miembros. 2.4.1. Condiciones de trabajo, derechos colectivos y protección de la Seguridad Social. 2.4.2. Derecho a la educación y formación profesional. 2.4.3. Derecho a los beneficios fiscales y acceso a los bienes y servicios públicos. 2.4.4. Garantías y protección de la igualdad de trato. 2.5. Las disposiciones finales de la Directiva 2024/1233, en particular su aplicación y transposición. 3. INCIDENCIA DE LA DIRECTIVA 2024/1233 EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA DE EXTRANJERÍA. 3.1. El procedimiento único del permiso único. 3.2. Derechos de los titulares del permiso único. 3.2.1. Cambio de empleador. 3.2.2. Desempleo y

vigencia del permiso. 3.2.3. Derecho a permanecer en el país mientras se renueva el permiso. 3.3. Estatuto jurídico de nacionales de terceros países que trabajan en Estados Miembros. 3.3.1. Condiciones de trabajo, derechos colectivos y protección de la Seguridad Social. 3.3.2. Derecho a la educación y formación profesional. 4. CONCLUSIONES. 4.1. Derecho a los beneficios fiscales y acceso a los bienes y servicios públicos. 4.2. Garantías y protección de la igualdad de trato.

Resumen: La Directiva 2024/1233, que reforma la Directiva 2011/98, establece un procedimiento único de solicitud de permiso único para residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro, así como un haz de derechos de los titulares de este permiso y un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro basados en la igualdad de trato. El presente trabajo analiza cada uno de los anteriores contenidos, señalando las diferencias existentes entre la anterior Directiva y la actual; apunta las implicaciones que la nueva Directiva tiene en la normativa española; indica los aspectos en los que España cumple con la misma y aquellos en los que debe introducir modificaciones y concluye con unas consideraciones sobre el papel de la Directiva analizada en la UE.

Palabras clave: Trabajadores, nacionales de terceros países, extranjeros, permiso único, procedimiento único, derechos, igualdad de trato

Abstract: Directive 2024/1233, which amends Directive 2011/98, establishes a single application procedure for a single permit to reside and work in the territory of a Member State, as well as a set of rights for holders of this permit and a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State based on equal treatment. This paper analyses each of the above contents, pointing out the differences between the previous Directive and the current one; points out the implications that the new Directive has on Spanish regulations; indicates the aspects in which Spain complies with the Directive and those in which it must introduce modifications; and concludes with some considerations on the role of the Directive analysed in the EU.

Keywords: workers, third-country nationals, foreigners, single permit, single application procedure, rights, equal treatment.

1. INTRODUCCIÓN

Cuando se mira hacia atrás, la reciente historia del tratamiento de la cuestión migratoria en la Unión Europea, desde el tercer pilar del Tratado Maastrich en 1992, que la relegó al ámbito intergubernamental, pasando por su inclusión en el primer pilar, en el Tratado de Amsterdam en 1997 aun con limitaciones, sobre todo en lo que respecta a la exigencia de unanimidad del Consejo para la toma de decisiones, hasta la integración definitiva entre las competencias de la Unión Europea, con la desaparición de las mencionadas limitaciones en el Tratado de Lisboa en 2007, se asiste a una especie de baile con coreografías cíclicas, pero con variaciones, que combinan con distinta intensidad y protagonismo los siguientes elementos: la susceptibilidad

de los Estados a ver limitada su soberanía, el abordaje de la cuestión desde la perspectiva del control de fronteras y la lucha contra la inmigración ilegal, la tensión entre garantía y limitación del derecho de asilo y a la protección internacional, la necesaria colaboración con los países de origen y de tránsito y una concepción más integral y social, que repara en la necesidad un estatuto jurídico de los nacionales de terceros países en la Unión europea y específicamente de quienes realizan una actividad lucrativa y más en particular un trabajo por cuenta ajena, a la vista, no solo de su presencia real en la UE, sino de la necesidad de la UE de contar con ellos.

De forma muy esquemática podría decirse que hay dos grandes líneas en las normas y políticas de la Unión europea relativas a nacionales de terceros países, que no son paralelas o que ni siquiera son rectas, la centrada en el control de fronteras exteriores, inmigración irregular y visados, que incluye el asilo y la protección internacional y que abarca las más de las veces cuestiones procedimentales protagonizadas por Reglamentos, y la que se centra en una perspectiva más social dirigida a las condiciones de residencia de los nacionales de terceros Estados, protagonizada por Directivas. El reciente Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea de mayo de 2024 ha supuesto retomar la concepción más cercana al control de fronteras y lucha contra la inmigración ilegal que la más integral y social, aunque ha de decirse que la Directiva que se analiza se ha adoptado durante la presidencia española del Consejo en el segundo semestre de 2023 cuando se estaba gestando dicho Pacto.

La Directiva (UE) 2024/1233 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, y que refunde la anterior Directiva 2011/98/UE, se enmarca en la segunda de las líneas que se acaban de mencionar. No en vano tiene su anclaje en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos sociales¹, aunque, al tratar de un procedimiento único para la tramitación de un permiso único, incluye rasgos de la primera en lo que se refiere a las cuestiones procedimentales.

Precisamente, la introducción de cuestiones procedimentales obedeció, en los primeros años 2000, a un intento de la Comisión de combatir las reticencias de los Estados miembros a una propuesta de Directiva relativa exclusivamente al estatuto jurídico de los trabajadores nacionales de terceros países en la UE que, además, sólo pudieron vencerse cuando, con el Tratado de Lisboa, se pasa de la exigencia de unanimidad al procedimiento legislativo ordinario². Fue entonces cuando la Directiva 2011/98 pudo salir a la luz.

- 1 Cairós Barreto, D.M., (2021) "El futuro de Europa y su nuevo 'código normativo social': el plan de acción del Pilar Europeo de Derechos sociales", TyD núm 82, 2021, pág. 5.
- 2 Martín Puebla, E., (2013) "La política común de inmigración de la Unión Europea y Directiva del permiso único", Revista de Derecho Migratorio y Extranjería núm. 32/2013, págs. 12 y 13.

Este cambio de enfoque ha permitido que la Directiva 2024/1233 profundice en la senda marcada por su antecesora y que su característica principal atañe, precisamente, a los derechos de los titulares del permiso único y, en general, al estatuto jurídico de los trabajadores nacionales de terceros países.

El presente trabajo analiza el contenido de la Directiva, el procedimiento único para la concesión del permiso único, los derechos de los titulares de este permiso y el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países, señalando aquello en lo que ha modificado a la anterior y dedicando un epígrafe a su incidencia en la normativa española, para finalizar con unas conclusiones sobre el papel de esta Directiva en la UE.

2. LA DIRECTIVA DE PROCEDIMIENTO ÚNICO DE SOLICITUD DE PERMISO ÚNICO PARA RESIDIR Y TRABAJAR EN UN ESTADO MIEMBRO Y POR LA QUE SE ESTABLECE UN CONJUNTO COMÚN DE DERECHOS PARA LOS TRABAJADORES DE TERCEROS PAÍSES EN LA UE

2.1. Objeto, definiciones y ámbito de aplicación

El objeto y las definiciones de la Directiva actual, que no difieren mucho de su predecesora, están previstos, respectivamente, en sus artículos 1 y 2. El objeto es doble: simplificar los procedimientos de admisión de los nacionales de terceros países para residir con el fin de trabajar en el territorio de un Estado miembro y facilitar el control de su estatuto por medio del establecimiento de un procedimiento único de solicitud para la expedición de un permiso único, que autorice a residir y trabajar, y un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, con independencia de los fines de su admisión inicial en el territorio de dicho Estado, basado en la igualdad de trato con sus nacionales.

Este doble objeto manifiesta una de las características propias del tratamiento de la migración “económica” de nacionales de terceros países en la UE, que concierne a la búsqueda de vías normativas que no hieran la susceptibilidad soberanista de los Estados miembros, a través de regular aspectos puramente formales que posibilitan una más fácil gestión del fenómeno migratorio, como puede ser la creación de un permiso único para residir y trabajar, que como veremos más adelante es el sistema que eligió España desde la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, y el establecimiento de un procedimiento único en la concesión de estos permisos. Pero, al tiempo, salirse de lo procedimental para introducir, en cuestiones de fondo, unos mínimos, en el marco de los derechos de los titulares del permiso único y yendo más lejos, en el estatuto jurídico de los trabajadores de terceros países que residen legalmente en la UE. Todo ello al margen de que “lo procedimental” no suele ser nunca una cuestión puramente formal, sino que lleva aparejada una determinada concepción política y que en este caso colabora en que la inmigración laboral sea una materia cada vez más europea.

No obstante, y siempre con la salvaguarda de la soberanía nacional en materia migratoria, el artículo 1. 2 de la Directiva 2024/1233 recuerda, como hacia su predecesora con otras palabras, que ésta no afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión de nacionales de terceros países con arreglo al artículo 79. 5 TFUE. Aun así, y como prueba de cuanto se acaba de decir, desaparece la posibilidad, incluida en el artículo 8. 3 de la Directiva 2011/98, que permitía que la solicitud de permiso único pudiera considerarse inadmisibile debido al volumen de admisión de nacionales de terceros países a efectos de empleo y, por lo tanto, no fuera necesaria su tramitación. Se limita de este modo que los Estados puedan decidir unilateralmente que no se tramiten los permisos únicos.

Las definiciones del artículo 2, dirigidas no sólo a lo que debe entenderse por permiso único o procedimiento único sino también a quienes se consideran nacionales y trabajadores de un tercer país, no difieren en términos generales de las previstas en la Directiva de 2011, si bien, respecto del trabajador de un tercer país, merece hacerse referencia a dos sutiles diferencias que podrían ser significativas. Ahora se define a éstos como todo nacional de un tercer país que ha sido admitido en el territorio de un Estado miembro, que reside legalmente en él y que está autorizado, en el contexto de una relación laboral, a trabajar en ese Estado miembro de acuerdo con el Derecho, los convenios colectivos o las prácticas nacionales. De un lado, se observa que se ha pasado de “una relación remunerada” a “una relación laboral”, diferencia que puede encuadrarse en la progresiva generación de un concepto de trabajador en el Derecho de la UE que no queda ya en exclusivas manos de los Estados³. De otro, y en la misma línea, se introduce la mención a los convenios colectivos como ámbito normativo imprescindible en las relaciones laborales de los Estados miembros. Más allá de esto, la definición de nacional de un tercer país se determina por exclusión y, del mismo modo que, por ejemplo en España, se define a los extranjeros como los que carecen de nacionalidad española, en el artículo 1.1. de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y de su integración social (LOEX), nacional de un tercer país es quien no es un ciudadano de la Unión en el sentido del artículo 20.1 TFUE.

Por su parte, “permiso único” es el permiso de residencia expedido por las autoridades de un Estado miembro por el que se autoriza a un nacional de un tercer país a residir legalmente en su territorio con el fin de trabajar y “procedimiento único de solicitud” es todo procedimiento conducente a una decisión sobre tal solicitud de permiso único, sobre la base de una solicitud única presentada por un nacional de un tercer país, o por el empleador de dicho nacional de un tercer país, con el fin de obtener autorización para residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro.

Las definiciones de trabajador o nacional de un tercer país no implican que el ámbito de aplicación de la Directiva, previsto en su artículo 3, incluya a la generalidad de

3 CABEZA PEREIRO, J., (2018) “El concepto de trabajador en la jurisprudencia del Tribunal de justicia de la Unión Europea”, Documentación Laboral 113, pp. 45 y ss.

los nacionales de estos países que entren en territorio de la UE con el fin de desarrollar una actividad laboral. El citado precepto se encarga de diferenciar entre aquellos a los que se aplica la Directiva y los que quedan extramuros, con el resultado de que las exclusiones, amparadas en factores como la particularidad del estatuto jurídico del extranjero, la inexistencia de motivación laboral para residir en la UE o la de una relación laboral, o, las más de las veces, por tratarse de relaciones laborales cobijadas en otra Directivas, son las que delimitan realmente dicho ámbito.

La Directiva se aplica, como su predecesora, a los nacionales de terceros países que se encuentren en alguna de estas situaciones: soliciten la residencia en un Estado miembro con el fin de trabajar; hayan sido admitidos en un Estado miembro para fines distintos de trabajo, de conformidad con el Derecho de la Unión o nacional, estén autorizados a trabajar y sean titulares de un permiso de residencia de conformidad con el Reglamento (CE) 1030/2002, sobre un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países, o hayan sido admitidos en un Estado miembro con el fin de trabajar de conformidad con el Derecho de la Unión o nacional.

La vinculación entre nacionalidad de terceros países y la finalidad laboral de la residencia implica que esta Directiva no se aplique, por una parte, a aquellos que, aun siendo nacionales de terceros países, tienen un estatuto cercano a la ciudadanía de la Unión sea por los vínculos familiares con ciudadanos de la Unión, porque pertenecen a terceros países con estatuto privilegiado o por la duración de su residencia en territorio de la UE. Por ello no se registrarán por la misma los nacionales de terceros países que son miembros de la familia de ciudadanos de la Unión que hayan ejercido o estén en el ejercicio de su derecho a la libre circulación dentro de la UE de conformidad con la Directiva 2004/38/CE o que gocen, junto con los miembros de sus familias e independientemente de su nacionalidad, de derechos de libre circulación equivalentes a los de los ciudadanos de la Unión en virtud de acuerdos entre la UE y sus Estados miembros o entre la UE y terceros países, como es el caso de los ciudadanos de los Estados pertenecientes al Espacio Económico Europeo [artículo 3.2. a) y b) Directiva 2024/1233]. Y tampoco se aplicará a quienes que sean residentes de larga duración de conformidad con la Directiva 2003/109/CE [artículo 3.2. i) Directiva 2024/1233].

Por otra parte, y en la misma línea, están excluidos de la Directiva aquellos cuya presencia en territorio de la Unión no se relaciona con motivaciones económicas, como quienes hayan sido autorizados a residir en un Estado miembro en virtud de la protección temporal de conformidad con la Directiva 2001/55/CE, gocen de protección internacional de conformidad con la Directiva 2011/95/UE, o de conformidad con el Derecho nacional, las obligaciones internacionales o las prácticas de un Estado miembro, o hayan solicitado dicha protección sin que se haya adoptado aún una decisión definitiva sobre su solicitud [artículo 3.2. f), g) y h) Directiva 2024/1233].

Por último, se sitúan fuera de la Directiva igualmente algunas relaciones laborales, sea porque no son por cuenta ajena, como es el caso de quienes hayan solicitado la admisión en el territorio de un Estado miembro como trabajadores por cuenta propia o hayan sido admitidos como tales [artículo 3.2. k) Directiva 2024/1233]. O bien

porque la relación laboral y estancia o residencia en territorio de la UE queda cubierta por la aplicación de otra Directiva o tiene particularidades. Es lo que sucede con quienes hayan solicitado la admisión en el territorio de un Estado miembro como trabajadores trasladados dentro de una empresa o hayan sido admitidos como tales con arreglo a la Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo [artículo. 3.2 d) Directiva 2024/1233]; hayan solicitado la admisión o que hayan sido admitidos en el territorio de un Estado miembro como temporeros con arreglo a la Directiva 2014/36/UE o como “au pairs”, que tiene una regulación específica en la Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación au pair [artículo. 3.2 e) Directiva 2024/1233]. Lo mismo puede decirse de los trabajadores desplazados mientras estén desplazados, y de quienes hayan solicitado la admisión como gente de mar a efectos de empleo o trabajo en cualquier cometido a bordo de buques matriculados en un Estado miembro o que naveguen bajo bandera de este, o hayan sido admitidos como tales. [artículo 3.2. c) y l) Directiva 2024/1233].

A los supuestos anteriores ha de añadirse lo dispuesto en el artículo 3.2. j) de la Directiva 2024/1233 por el que tampoco se aplica a aquellos cuya expulsión se haya suspendido por motivos de hecho o de derecho; exclusión cuya lógica se encuentra en que se trata de extranjeros a los que difícilmente se les reconoce la posibilidad de acceder a una residencia legal.

2.2. El procedimiento único de solicitud del permiso único

2.2.1. Solicitud

El procedimiento único de solicitud del permiso único será tanto para su expedición, modificación como renovación y es cada Estado quien designa la autoridad competente encargada de recibir las solicitudes y expedir el permiso (artículo 5.1 de la Directiva 2024/1233). La solicitud corresponde al nacional del tercer país, a su empleador, o a cualquiera de ellos, según lo determine cada Estado y se considerará y examinará tanto si el nacional de un tercer país reside fuera del Estado miembro donde quiera ser admitido, como si reside ya en él al amparo de un permiso de residencia válido (artículo 4.1 y 2 de la Directiva 2024/1233). Posibilidad, esta última, que es una novedad de la actual Directiva, pues la Directiva 2011/98 la remitía a los Estados en función de lo que previera el Derecho interno. Lo que la actual Directiva remite a los Estados es la apertura de esta vía a los que se encuentren legalmente en su territorio, esto es, quien, por ejemplo, tenga una autorización de estancia. En la actualidad, por tanto, los Estados miembros deben contemplar la posibilidad de que los residentes legales en su territorio accedan al permiso único. Por ello el artículo 4.5 de la Directiva 2024/1233 enfatiza que los Estados miembros expedirán el permiso único, tras la entrada en vigor de las normas nacionales de desarrollo, a los nacionales de terceros

países que soliciten la admisión y a los nacionales de terceros países ya admitidos que soliciten la renovación o la modificación de sus permisos de residencia, cuando se reúnan las condiciones para ello.

2.2.2. Tramitación

La decisión sobre la solicitud del permiso deberá adoptarse lo antes posible y en todo caso, en los noventa días siguientes a la fecha de presentación de una solicitud completa, lo que supone una reducción del plazo máximo previsto en la anterior Directiva que era de cuatro meses. En este plazo se incluye, como de forma novedosa incorpora la Directiva 2024/1233, la comprobación de la situación del mercado laboral en las solicitudes individuales de permiso único. No obstante, el artículo 8. 3 de la Directiva 2024/1233 permite la prórroga de este plazo por un período adicional de treinta días, cuando concurren circunstancias excepcionales y debidamente justificadas relacionadas con la complejidad de la solicitud, que además deberán ponerse en conocimiento del solicitante mediante una notificación o una comunicación de conformidad con los procedimientos establecidos por el Derecho nacional.

Cuando la información o la documentación presentadas en apoyo de la solicitud sean incompletas, según los criterios especificados en el Derecho nacional, la autoridad competente comunicará al solicitante por escrito qué información o documentos complementarios se requieren y fijará un plazo razonable para la presentación de los mismos. Este requerimiento suspenderá el plazo máximo para decidir, incluida la ampliación para circunstancias excepcionales, hasta que la autoridad competente u otras autoridades correspondientes hayan recibido la información complementaria que se requiera. Si vencido el plazo otorgado no se han presentado la información o los documentos complementarios requeridos, la autoridad competente podrá rechazar la solicitud. Las consecuencias en caso de no haberse adoptado ninguna decisión en el plazo establecido, se determinarán por el Derecho nacional.

2.2.3. Resolución

Tras el examen de la solicitud, la decisión de expedir, modificar o renovar el permiso único, cuando el interesado reúna las condiciones establecidas en el Derecho de la Unión o nacional, constituirá un único acto administrativo que combinará el permiso de residencia y el de trabajo. Pero, para el supuesto de que el Estado miembro solo expida permisos únicos en su territorio, y por tanto la entrada en el mismo con fines de trabajo y residencia deba autorizarse mediante visado, el artículo 4. 3 de la Directiva 2023/1233 indica que el Estado articule la posibilidad de expedir visados a los nacionales de terceros países para obtener el permiso único, obviamente cuando se cumplan las condiciones previstas en el Derecho de la Unión o nacional.

La decisión se notificará por escrito por la autoridad competente al solicitante, de conformidad con los procedimientos de notificación establecidos en el Derecho

nacional aplicable. La actual Directiva incorpora que cuando sea el empleador quien presente la solicitud, los Estados miembros se asegurarán de que informe al nacional del tercer país sobre la situación de la solicitud y del resultado de ésta en un plazo oportuno (artículo 5. 3 de la Directiva 2024/1233).

Cuando la decisión sea denegatoria o se resuelva la retirada del permiso único, ésta se ajustará, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8 de la Directiva 2024/1233, a los criterios previstos en el Derecho de la Unión o nacional, aunque la actual Directiva incorpora la exigencia de que se adopte teniendo en cuenta las circunstancias específicas del caso, atendiendo al principio de proporcionalidad de conformidad con el Derecho de la Unión y nacional. Será recurrible, de conformidad con el Derecho nacional del Estado miembro de que se trate y deberá notificarse por escrito y estar debidamente motivada, con indicación del tribunal o la autoridad administrativa ante los que interponer recurso, así como el plazo para interponerlo.

El artículo 10 de la Directiva 2024/1233 prevé que pueda exigirse el pago de tasas por la tramitación de las solicitudes, pero, respecto de su importe, impone que no podrá ser desproporcionado ni excesivo y que cuando sea el empleador el que las abone, no tendrá derecho a requerir su importe al nacional de un tercer país. Previsiones diferentes a las contenidas en el anterior artículo 10, que sólo mencionaba la exigencia de proporcionalidad del importe y que podría basarse en los servicios efectivamente restados para la tramitación de las solicitudes y la expedición de los permisos.

Con el fin de proporcionar una información adecuada sobre este procedimiento y, a medio camino entre obligaciones de los Estados y derechos de los nacionales de terceros países, el artículo 9 de la Directiva 2024/1233 conmina a los Estados miembros a facilitar el acceso y, cuando así se les solicite, proporcionar a los nacionales de terceros países y a sus futuros empleadores información adecuada sobre, por una parte, todos los documentos justificativos necesarios para una solicitud y, en su caso y como novedad en la actual Directiva, sobre las tasas aplicables y, por otra, sobre las condiciones de entrada y residencia, los derechos, las obligaciones y las garantías procesales, incluidas las vías de reparación jurídica, de los nacionales de terceros países y de los miembros de sus familias, así como información sobre las organizaciones de trabajadores de conformidad con el Derecho nacional.

El permiso único se expedirá utilizando el modelo uniforme establecido en el Reglamento (CE) 1030/2002 e incorporará la información sobre el permiso de trabajo que contempla dicho Reglamento, que permite la introducción de información para uso nacional sobre dicho permiso, así como los datos relativos al lugar y autoridad de expedición y lugar de nacimiento del titular. Lo mismo sucede con los permisos de residencia con fines distintos de trabajo de conformidad con el citado Reglamento, que incluirán la información de la autorización para trabajar, independientemente del tipo de permiso de que se trate, sin que sea necesario en ninguno de los dos supuestos expedir un documento adicional como prueba de autorización de acceso al mercado de trabajo, aunque sí podrán incluir en formato papel datos adicionales relacionados

con la relación laboral del nacional de un tercer país, como, por ejemplo, el nombre y la dirección del empleador, el lugar de trabajo, el tipo de trabajo, las horas de trabajo y la remuneración, o bien almacenar tales datos en el formato electrónico por medio de las vías que posibilita dicho Reglamento, en cuyo caso, el titular del permiso tendrá derecho a verificar la información personal contenida en el permiso y, si así procede, a que se rectifique o suprima (artículos 6 y 7 de la Directiva 2024/1233).

2.3. Derechos de los titulares del permiso único

La Directiva 2024/1233 supone una mejora notable respecto de su predecesora en cuanto a los derechos de los titulares del permiso único y en el estatuto jurídico de los trabajadores nacionales de terceros países, principalmente en las garantías y protección de los mismos.

El artículo 11. 1 de la citada Directiva hace referencia a los derechos de los titulares del permiso único ya contenidos en su anterior versión relativos a la libre entrada, acceso y residencia en el territorio del Estado miembro que haya expedido el permiso único, siempre que el titular reúna todos los requisitos de admisión y dentro de los límites previstos por el Derecho nacional; a la información de los derechos asociados al permiso conferidos en virtud de la Directiva u otras disposiciones del Derecho de la Unión o nacional, y al ejercicio de la actividad laboral específica autorizada en virtud del permiso único de conformidad con el Derecho nacional. Los términos en este sentido del artículo 11.1 c) de la Directiva 2024/1233, “el permiso único habilitará a su titular (...) a ejercer la actividad específica autorizada en virtud del permiso único de conformidad con el Derecho nacional”, no hacen referencia tanto a un derecho a ejercer la actividad autorizada, que por otra parte sería difícil garantizar en el ámbito privado, cuanto a que el permiso faculte para la realización de la misma en los términos de la normativa nacional.

2.3.1. Cambio de empleador

Pero junto a los derechos previstos en la Directiva 2011/98, hay nuevos derechos que incorporan una flexibilidad en la dinámica permiso-empleo que aúna protección de la legalidad de la residencia del nacional del tercer país y eficiencia en la gestión. El primero de ellos es la posibilidad de cambiar de empleador durante la vigencia del permiso único, si bien puede supeditarse a determinadas exigencias. Por una parte, a un período mínimo de empleo para el primer empleador. Este período mínimo de empleo no podrá exceder de la duración del contrato de trabajo o del período de validez del permiso que, a su vez, no podrá exceder de seis meses. No obstante, se contempla la posibilidad de que los Estados miembros permitan al titular de un permiso único cambiar de empleador antes de que expire dicho período mínimo, en supuestos debidamente justificados de incumplimiento grave por parte del empleador de las condiciones contractuales de la relación laboral. Por otra parte, puede condicionarse

a la comprobación de la situación del mercado laboral si el Estado miembro de que se trate realiza dicha comprobación para las solicitudes de permiso único. Y, por último, puede exigirse que los cambios de empleador sean notificados a las autoridades competentes, de conformidad con los procedimientos establecidos en el Derecho nacional. En estos casos el derecho del titular del permiso único a cambiar de empleador podrá suspenderse durante un período máximo de cuarenta y cinco días a partir de la fecha de notificación a las autoridades nacionales competentes, si bien puede prorrogarse por un período adicional de quince días en circunstancias excepcionales y debidamente justificadas (Artículo 8.4 de la Directiva 2024/1233). Durante ese período, dichas autoridades podrán verificar si se cumplen las condiciones relativas al período mínimo de empleo y al examen de la situación nacional de empleo, según proceda, y verificar también si se siguen cumpliendo los demás requisitos establecidos en el Derecho de la Unión o nacional. El Estado miembro podrá oponerse al cambio de empleo durante el citado período de cuarenta y cinco días y se entiende que asimismo durante el período prorrogado de quince días, hasta los sesenta, aunque la Directiva solo mencione al período de cuarenta y cinco días.

2.3.2. Desempleo y vigencia del permiso

Un segundo derecho de no poca importancia es que el desempleo no constituya en sí mismo un motivo para retirar un permiso único cuando se den las siguientes condiciones. En primer lugar, que el período total de desempleo no exceda de tres meses durante el período de validez de un permiso único, o de seis meses si el nacional de un tercer país ha sido titular del permiso único durante más de dos años, aunque el Estado miembro podrá permitir que el titular de un permiso único permanezca desempleado durante un período más largo. En particular, el Estado miembro ampliará tres meses el período de desempleo cuando las autoridades competentes determinen que existen motivos razonables para creer que el titular del permiso único ha estado sometido a unas condiciones de trabajo especialmente abusivas, tal como se definen en el artículo 2 i), de la Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular. El artículo citado define las condiciones de trabajo especialmente abusivas como aquellas en las que se aprecia una desproporción flagrante con respecto a las condiciones de empleo que disfrutaban los trabajadores empleados legalmente, incluidas las que resultan de la discriminación por razón del sexo o de otro tipo y, por ejemplo, afecten a la salud y la seguridad de los trabajadores y atenten contra la dignidad humana. Por lo demás, y para la generalidad de los casos, cuando el período de desempleo supere los tres meses, los Estados miembros podrán exigir a los titulares del permiso único que aporten pruebas de que disponen de recursos suficientes para mantenerse sin recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro de que se trate. En segundo lugar, que el inicio y, de tener lugar, el final de cualquier período de desempleo, se notifiquen, por el trabajador o el empleador, según lo que determine

el Estado miembro, a las autoridades competentes, de conformidad con los procedimientos nacionales pertinentes.

Cuando un titular de un permiso único encuentre un nuevo empleador dentro del período permitido de desempleo de tres, seis meses o el período ampliado al que se ha hecho referencia, y el acceso al nuevo empleo se supedita a la situación del mercado laboral o a la notificación de los cambios, se permitirá al titular del permiso único permanecer en su territorio hasta que las autoridades competentes hayan verificado el cumplimiento de las mismas, aun cuando el período de desempleo autorizado haya expirado.

2.3.3. Derecho a permanecer en el país mientras se renueva el permiso

Un tercer derecho es el de permanecer en el Estado en tanto se renueva el permiso que incluye que, si el permiso único caducase durante el procedimiento para su renovación, los Estados miembros permitan al nacional de un tercer país permanecer en su territorio como si fuese titular de un permiso único, hasta que las autoridades competentes hayan adoptado una decisión sobre la solicitud de renovación.

2.4. Estatuto jurídico de los nacionales de terceros países que trabajan en los Estados miembros

El artículo 12 de la Directiva 2024/1233 consagra, como su predecesor, el derecho a la igualdad de trato de los trabajadores de terceros países ya autorizados a trabajar, que se entiende sin perjuicio del derecho del Estado miembro a retirar o denegar la renovación del permiso único, el permiso de residencia expedido con fines distintos del trabajo o cualquier otra autorización para trabajar en un Estado miembro.

2.4.1. Condiciones de trabajo, derechos colectivos y protección de la Seguridad Social

La igualdad de trato, que se concreta en distintos aspectos, contempla ciertas novedades respecto de la normativa anterior. Así, la igualdad en las condiciones laborales, referidas al salario, despido y seguridad y salud en el trabajo, ha pasado a ser igualdad en condiciones laborales y de empleo, a las que se incorporan otras materias —amén de que “salario” haya pasado a ser “remuneración”— como el horario de trabajo, los permisos y las vacaciones, y la igualdad de trato de hombres y mujeres. También se ha ampliado el elenco de derechos colectivos que, de mencionar únicamente la libertad de asociación y de afiliación y participación en una organización de trabajadores o empresarios o en cualquier organización profesional, incluidas las ventajas conferidas por éstas, menciona en la actualidad, además, el derecho a la huelga y a la acción sindical, de conformidad con el Derecho y las prácticas nacionales del Estado miembro, y el derecho a negociar y a concertar convenios colectivos, sin perjuicio, siempre, de las disposiciones nacionales en materia de orden público y seguridad pública.

Otros derechos a la igualdad de trato se prevén en los mismos términos que la anterior Directiva, como el relativo a los servicios de asesoría y de información proporcionados por las oficinas de empleo, o a las ramas de la seguridad social, tal como se definen en el Reglamento (CE) 883/2004, que no podrá limitarse a los trabajadores de terceros países que tienen un empleo o que lo hayan tenido durante un período mínimo de seis meses y que estén registrados como desempleados. Se admite, no obstante, que no tengan acceso a las prestaciones familiares cuando hayan sido autorizados a trabajar por un período inferior seis meses, o cuando se trate de una autorización para cursar estudios, o si la autorización para trabajar es en virtud de un visado, lo que puede suceder con situaciones de estancia o trabajadores desplazados o temporeros.

En cualquier caso, en materia de pensiones, la igualdad de trato queda asegurada. Así, los trabajadores de terceros países que se trasladen a un tercer país, o sus supervivientes que residan en terceros países y sean titulares de derechos generados por esos trabajadores recibirán las pensiones legales por vejez, invalidez o fallecimiento derivadas del empleo anterior de tales trabajadores y adquiridas con arreglo a la legislación mencionada en el artículo 3 del Reglamento (CE) 883/2004, en las mismas condiciones y en las mismas cuantías que los nacionales de los Estados miembros de que se trate cuando se trasladan a un tercer país.

2.4.2. Derecho a la educación y formación profesional

Los derechos a la educación y formación profesional y al reconocimiento de los títulos, certificados y otras cualificaciones profesionales, de conformidad con los procedimientos nacionales aplicables, tampoco presentan variaciones. Se admite que los Estados miembros puedan ceñir el derecho a la educación y formación profesional a los trabajadores de terceros países que tienen un empleo o que lo hayan tenido y estén inscritos como desempleados, o excluir a los trabajadores de terceros países que han sido admitidos en su territorio fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación "au pair" de acuerdo con la Directiva (UE) 2016/801, antes Directiva 2004/114; o excluir los créditos y becas de estudio y de manutención u otros tipos de créditos y becas, o establecer requisitos previos específicos, como un conocimiento adecuado de la lengua y el pago de las tasas de matrícula de conformidad con el Derecho nacional, con respecto al acceso a la universidad y a la enseñanza y la formación postsecundaria, así como a la enseñanza y la formación profesional que no está directamente relacionada con la actividad laboral específica.

2.4.3. Derecho a los beneficios fiscales y acceso a los bienes y servicios públicos

La igualdad en los beneficios fiscales se condiciona lógicamente y como antes, a que el trabajador tenga su residencia fiscal en el Estado miembro de que se trate,

pero la actual Directiva introduce la posibilidad de condicionar los beneficios fiscales por miembros de la familia del trabajador a que aquellos se encuentren en el territorio del Estado miembro de que se trate.

Por último, el derecho a la igualdad en el acceso a los bienes y servicios y la obtención de bienes y servicios ofrecidos al público, incluidos los procedimientos de acceso a la vivienda pública y privada contemplados en el Derecho nacional, sin perjuicio de la libertad de contratación de conformidad con el Derecho de la Unión y nacional, presenta igualmente variaciones en sus posibles limitaciones pues, aunque, como en la anterior versión, cabe limitar su aplicación a los trabajadores de terceros países que tengan un empleo y restringir el acceso a la vivienda, se incorpora como novedad en este último caso, una salvedad, que se trate del alquiler de una residencia privada, dentro de los límites previstos por el Derecho nacional.

2.4.4. Garantías y protección de la igualdad de trato

A fin de garantizar la efectividad de la igualdad de trato, la Directiva 2024/1233 contempla dos previsiones sin precedentes en la anterior. Por una parte, su artículo 13 relativo al seguimiento, evaluación, inspecciones y sanciones, que señala que los Estados miembros establecerán medidas para prevenir posibles abusos y sancionar infracciones por parte de los empleadores de las disposiciones nacionales sobre la igualdad de trato. Las medidas incluirán el seguimiento, las evaluaciones y, cuando proceda, las inspecciones, especialmente en los sectores donde existe un mayor riesgo de violaciones de los derechos laborales, de conformidad con el Derecho o las prácticas administrativas nacionales.

En particular se indica que los Estados miembros garantizarán que los servicios encargados de la inspección de trabajo u otras autoridades competentes y, cuando el Derecho nacional así lo establezca para los nacionales del Estado miembro, las organizaciones que representan los intereses de los trabajadores tengan acceso al lugar de trabajo. Se añade que, en los supuestos en que el empleador proporcione el alojamiento y cuando así esté previsto por el Derecho nacional para los nacionales del Estado miembro, el acceso al lugar de trabajo incluirá el acceso a dicho alojamiento, siempre que el trabajador del tercer país dé su consentimiento a dicho acceso.

Se incorpora igualmente la exigencia de que los Estados miembros establezcan sanciones a los empleadores que no hayan cumplido sus obligaciones en el marco de la Directiva, que deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.

Por otra parte, el artículo 14 de la Directiva 2024/1233, centrado en la facilitación de las denuncias y vías de reparación jurídica, impone a los Estados miembros garantizar la existencia de mecanismos eficaces para que los trabajadores de terceros países puedan presentar denuncias contra sus empleadores de forma directa, a través de una autoridad competente del Estado miembro cuando así lo disponga el Derecho nacional o a través de terceros que, de conformidad con los criterios establecidos en

su Derecho nacional, tengan un interés legítimo en garantizar el cumplimiento esta Directiva y las disposiciones nacionales adoptadas de conformidad con ella. Estos terceros deberán poder intervenir, en nombre de un trabajador de un tercer país o en apoyo de este, con su consentimiento, en cualquier procedimiento de orden administrativo o civil destinado a hacer cumplir esta Directiva y las disposiciones nacionales adoptadas con arreglo a la misma.

Por lo demás, también deberá garantizarse a estos trabajadores el mismo acceso que los nacionales del Estado miembro en el que residan a medidas de protección contra el despido u otro trato desfavorable por parte del empleador como reacción a una denuncia dentro de la empresa, o a cualquier procedimiento jurídico destinado a hacer cumplir esta Directiva y las disposiciones nacionales adoptadas de conformidad con ella.

2.5. Las disposiciones finales de la Directiva 2024/1233, en particular su aplicación y transposición

Como su predecesora, la Directiva 2024/1233 garantiza en su artículo 15 la aplicación del principio de mayor favorabilidad no sólo en lo que respecta al Derecho interno de cada Estado miembro, sino y muy en particular a los acuerdos internacionales de carácter bilateral o multilateral, dada la relevancia de este tipo de acuerdos en la materia que nos ocupa. Por ello, el artículo citado entiende que la Directiva se aplicará sin perjuicio de la aplicación de disposiciones más favorables del Derecho de la Unión, como pueden ser los acuerdos bilaterales o multilaterales celebrados entre la Unión, o la Unión y sus Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros países, por otra parte, y los acuerdos bilaterales o multilaterales celebrados entre uno o más Estados miembros y uno o más terceros Estados.

En lo que se refiere a la información al público, el artículo 16 de la Directiva 2024/1233 amplía el contenido de la información que ha de brindarse respecto del artículo 14 de la anterior Directiva, que se limitaba a exigir a los Estados miembros la puesta a disposición del público en general de información actualizada periódicamente sobre las condiciones de admisión y residencia de los nacionales de terceros países en su territorio con el fin de trabajar. El artículo 16 de la Directiva 2024/1233 exige, no solo que la información sea fácilmente accesible a través de fuentes accesibles en los terceros países, sino que la información debe hacer referencia igualmente, en línea con lo previsto en su artículo 9, a todos los documentos justificativos necesarios para la solicitud de un permiso único y a las condiciones de entrada y residencia, incluidos los derechos, las obligaciones y las garantías procesales, de los nacionales de terceros países y de los miembros de su familia.

Especial subrayado merecen las disposiciones sobre entrada en vigor y transposición, porque la incidencia de la derogación de la Directiva 2011/98/UE introduce el concepto de aplicación de la Directiva 2024/1233 que puede requerir una mayor explicación. Así, la Directiva 2024/1233 entró en vigor a los veinte días de su publica-

ción en el Diario Oficial de la Unión Europea, que fue el 30 de abril de 2024 (artículo 20 de la Directiva 2024/1233). El plazo de transposición para dar cumplimiento a los artículos que contienen modificaciones de la Directiva 2011/98 es, a más tardar, el 21 de mayo de 2026 (artículo 18 de la Directiva 2024/1233). Al día siguiente, el 22 de mayo de 2026, quedará derogada la Directiva 2011/98 (artículo 19 de la Directiva 2024/1233). Por ello, los artículos de la Directiva 2024/1233 que no introdujeran ninguna modificación de su predecesora resultarán aplicables a partir de dicha fecha (artículo 20 de la Directiva 2024/1233). Se entiende que dicha aplicación tiene sentido únicamente para los casos en los que la Directiva 2011/98 no se haya traspuesto al ordenamiento interno de los Estados miembros.

En esta dirección, el artículo 18 de la Directiva 2024/1233, al tiempo que regula que los Estados miembros incluyan en las normas que la traspongan una referencia a la misma o acompañen dicha referencia en su publicación oficial, de acuerdo con la modalidad y formulación que establezcan, exige también que incluyan una mención que precise que las referencias hechas en las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en vigor a la Directiva derogada se entenderán hechas a la presente Directiva.

Se contempla asimismo la presentación de informes periódicos de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva en los Estados miembros, donde propondrá las modificaciones que considere necesarias y el primero de ellos será a más tardar el 21 de mayo de 2029. Se prevé también que los Estados miembros presenten a la Comisión (Eurostat), por primera vez a más tardar el 30 de junio de 2028 y cada año posteriormente, estadísticas sobre el número de nacionales de terceros países que hayan solicitado un permiso único, a los que se es haya concedido y a los que se les haya renovado o retirado durante el año natural transcurrido, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento (CE) 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007, sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional. La novedad de la actual Directiva reside no sólo, obviamente en las fechas de presentación de los informes y las estadísticas, sino en la exigencia de que dichas estadísticas correspondan a períodos de referencia de un año natural, se desglosen por tipo de decisión, motivo de la decisión, duración de la validez de los permisos, ciudadanía, sexo y edad y, cuando se conozca, por ocupación, y que se comuniquen en un plazo de seis meses a partir del final del período de referencia.

3. INCIDENCIA DE LA DIRECTIVA 2024/1233 EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA DE EXTRANJERÍA

Como se adelantó al principio de este estudio, el dato de que España optara por un permiso único y un procedimiento único desde su primera ley de extranjería implica que ni la Directiva 2024/1233, ni en su tiempo la Directiva 2011/98, exijan cambios en nuestro sistema de autorización de los nacionales de terceros países para trabajar

en España. En paralelo, en la medida en que la Directiva configura el estatuto jurídico de estos como mínimo, la normativa española en términos generales superaría dicho umbral, aunque merece la pena hacer un repaso a la misma para clarificar si, en efecto, se cumplen con los estándares de la Directiva.

3.1. El procedimiento único de solicitud del permiso único

En la LOEX y el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (REX) es continua la referencia a la autorización para residir y trabajar, como una única autorización.

El ejemplo más claro es el primer párrafo del artículo 36.1 LOEX, sobre autorización de residencia y trabajo, por el que los extranjeros mayores de dieciséis años precisarán, para ejercer cualquier actividad lucrativa, laboral o profesional, de la correspondiente autorización administrativa previa para residir y trabajar, ya lo que añade que la autorización de trabajo se concederá conjuntamente con la de residencia, salvo en determinados supuestos que a los efectos de este trabajo no son relevantes.

Una mirada al Capítulo III (Residencia temporal y trabajo por cuenta ajena) del Título IV (Residencia temporal) del REX confirma que la autorización genérica para trabajar en España es la del permiso único en el marco de un procedimiento único en el que la autorización inicial la solicita el empleador, pero la renovación el trabajador (artículos 67 y 71 REX, respectivamente), optando así por todas las posibilidades previstas por la Directiva. El procedimiento, a grandes rasgos, viene marcado por los siguientes hitos: solicitud por parte del empleador, que requiere del cumplimiento de unos requisitos relativos tanto a la residencia como al trabajo (artículos 64 y 69 REX), solicitud del visado por parte del trabajador si no reside en España, una vez notificada la concesión de la autorización, y tras su concesión, entrada en España, alta en la Seguridad Social, y solicitud de la tarjeta de residencia (artículos 67 y 70 REX).

Las autoridades competentes en materia de informes, resoluciones y sanciones las determina la DA 1ª REX y la posibilidad de subsanación en caso de documentación incompleta en la solicitud de la autorización se contempla específicamente en el artículo 67. 5 REX, que establece un plazo de diez días, transcurrido el cual se tendrá al solicitante por desistido y se procederá al archivo de su expediente, dictándose al efecto la oportuna resolución.

En lo tocante al plazo para resolver, la DA1ª LOEX fija un plazo máximo “para notificar las resoluciones de las solicitudes” de tres meses contados a partir del día siguiente al de la fecha en que hayan tenido entrada en el registro del órgano competente para tramitarlas, transcurrido el cual habrán de entenderse desestimadas y en los mismos términos se pronuncian el artículo 67. 6, la DA 12ª y la DA 13ª REX. En dicho plazo se incluye, como requiere la Directiva, el examen de la situación nacional

de empleo previsto en el artículo 65 REX. Idéntico plazo se prevé para las renovaciones, con la particularidad de que el silencio será positivo (DA1ª LOEX y artículo 71. 9 REX) y para la modificación de autorizaciones será de un mes (DA 1ª LOEX). No está prevista en nuestra normativa interna la posibilidad de ampliarlo por un período adicional de treinta días, cuando concurren circunstancias excepcionales y debidamente justificadas relacionadas con la complejidad de la solicitud, como plantea el artículo 8. 3 de la Directiva 2024/1233.

Conviene subrayar que el máximo de tres meses en la LOEX y el REX se refiere exclusivamente a la resolución de la autorización porque, si fuera preciso el visado, el nacional del tercer país debe solicitarlo en el término de un mes desde la resolución favorable sobre la autorización y el plazo para resolver es de un mes desde la solicitud (artículo 70. 2 y 5 y DA12ª. 2 REX).

Sin embargo, esta previsión no debe considerarse como un incumplimiento de la Directiva, en la medida que ésta, cuando contempla el plazo de resolución, lo circunscribe a la autorización, pues, como se ha visto, su artículo 4.4 aclara que si el Estado miembro solo expide permisos únicos en su territorio, deberá articular la posibilidad de expedir visados a los nacionales de terceros países para obtener el permiso único, luego la expedición del visado no formaría parte del procedimiento referido a la autorización. La propia normativa interna deja claro que estamos ante dos procedimientos diversos, uno de autorización de residencia y trabajo y otro de visados, regulándolos en distintos preceptos (artículos 67 y 71 REX) y con una disposición adicional específica sobre el procedimiento en materia de visados (DA 10ª REX).

En cuanto exigencia de motivación, la normativa española cumple con la Directiva. El artículo 20 LOEX indica que los procedimientos administrativos que se establezcan en materia de extranjería respetarán en todo caso las garantías previstas en la legislación general sobre procedimiento administrativo, especialmente en lo relativo, en lo que aquí interesa, a la motivación de las resoluciones, salvo en materia de visados, pues la denegación del visado sólo debe ser motivada cuando se trate de visados de residencia para reagrupación familiar o para el trabajo por cuenta ajena y de visados de estancia o de tránsito (artículo 27. 6 LOEX). El artículo 67. 6 REX, algo parcamente, exige la motivación de la resolución sobre la autorización de trabajo y residencia, pero es con claridad el artículo 69. 2 REX el que indica que la denegación habrá de ser motivada y expresará los recursos que contra ella procedan, el órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarlo y el plazo para interponerlos. Igualmente, la legislación administrativa exige la motivación de las resoluciones y que estas informen sobre los recursos procedentes y su plazo, así como sobre los órganos ante los que deben planearse (artículos 35 y 88.3 de la Ley de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Respecto a las tasas, ciertamente ni los artículos 44 y ss. LOEX ni la DA 18ª REX indican expresamente que el importe no podrá ser desproporcionado ni excesivo, pero la regulación detallada en la LOEX sobre sus condiciones permitiría entender

que su configuración se ampara en el principio de proporcionalidad. Lo que sí incluye el artículo 46. 2 LOEX es la nulidad del pacto por el que el trabajador por cuenta ajena asuma la obligación de pagar en todo o en parte el importe de las tasas establecidas, en línea con la advertencia de la Directiva por la que, cuando sea el empleador el que abone las tasas, no tendrá derecho a exigir el importe de dichas tasas al nacional de un tercer país, otra cosa es que esta repetición sea controlable.

Algo similar sucede con la exigencia de que la denegación o la resolución sobre la retirada del permiso único se adopte teniendo en cuenta las circunstancias específicas del caso atendiendo al principio de proporcionalidad de conformidad con el Derecho de la Unión y nacional (artículo 8 de la Directiva 2024/1233). No se contempla expresamente en la normativa española de extranjería, pero la depurada regulación de los requisitos para el reconocimiento en lo que atañe a la concesión y denegación de la autorización, así como la renovación, sobre todo la flexibilidad de las condiciones de esta última, podrían entenderse como el reverso de la proporcionalidad y la atención a las circunstancias específicas del caso.

Junto a las disposiciones anteriores, que suscitan la duda de la necesidad de introducir los criterios señalados en la configuración de la cuantía de las tasas y en la denegación de las autorizaciones, hay dos cuestiones que sí que es necesario incorporar en nuestra normativa. En primer término, la exigencia de que el empleador informe al nacional del tercer país sobre la situación de la solicitud y del resultado de esta en un plazo oportuno de acuerdo con el artículo 5. 3 de la Directiva 2024/1233. En segundo término, la exigencia de facilitar el acceso y proporcionar una información adecuada, si así se solicita, prevista en el artículo 9 de la Directiva 2024/1233. Aunque este artículo parecería más un mandato a los Estados de establecer cauces para acceder a dicha información y estar en condiciones de brindarla cuando se solicite, que propiamente un derecho, el artículo 11 de la Directiva sí que prevé, entre los derechos de los titulares del permiso único, el de ser informados de los derechos asociados al permiso conferidos en virtud de la misma. Por lo demás, ha de decirse que en la página web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en el apartado “migraciones” y en la sección “vivir en España” puede navegarse y acceder a los documentos justificativos necesarios para una solicitud y la normativa, aunque quizá fuera necesaria mayor información sobre los derechos, las obligaciones y las garantías procesales, incluidas las vías de reparación jurídica, o la información sobre las organizaciones de trabajadores⁴.

3.2. Derechos de los titulares del permiso único

Algunos de los derechos conferidos por el permiso único previstos en el artículo 11 de la Directiva se regulan como claros derechos, como puede ser el de la libre

4 <https://www.inclusion.gob.es/web/migraciones/vivir-en-espana>

entrada, acceso y residencia en el territorio del Estado miembro que haya expedido el permiso único, que tiene su trasunto en el artículo 5 LOEX, sobre la libertad de circulación.

Otros no se contemplan como tales, como el relativo a la información de los derechos asociados al permiso conferidos en virtud de la Directiva, como ya se ha anticipado en el epígrafe anterior. En cuanto al ejercicio de la actividad laboral específica autorizada en virtud del permiso único, el sistema español de autorización para trabajar y residir, diseñado en los artículos 63 y ss. REX —autorización inicial de un año, con límites de actividad y geográficos, renovable dos veces por dos años, ya sin limitaciones— habilita con toda claridad a realizar la actividad autorizada. Además, se tipifica como infracción muy grave en virtud del artículo 54. 2 a) LOEX, que el empleador que no dé de alta, en el Régimen de la Seguridad Social que corresponda, al trabajador extranjero cuya autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena hubiera solicitado, o no registre el contrato de trabajo en las condiciones que sirvieron de base a la solicitud, en el momento en que el empresario tenga constancia de que el trabajador se halla legalmente en España habilitado para el comienzo de la relación laboral. Aunque estará exento de esta responsabilidad cuando comunique a las autoridades competentes la concurrencia de razones sobrevenidas que puedan poner en riesgo objetivo la viabilidad de la empresa o que, conforme a la legislación, impidan el inicio de dicha relación.

Los nuevos derechos de la Directiva 224/1233 referidos al cambio de empleador, a que el desempleo no sea causa de revocación de la autorización y a residir en el país mientras se renueva la autorización, se deducen de la propia dinámica de la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, como se analiza específicamente a continuación.

3.2.1. Cambio de empleador

La posibilidad de cambiar de empleador durante la vigencia de la autorización de residencia y trabajo se articula en diferentes escenarios. Por una parte, cuando, una vez efectuada la entrada en España, el trabajador no es dado de alta en la Seguridad Social (artículo 67. 8 y 9 REX). Si se produce comunicación previa a la Oficina de Extranjería, por parte del propio trabajador o del empleador, de las circunstancias que impiden el alta, cabe la posibilidad de que un segundo empleador presente una solicitud para el trabajador extranjero dentro del plazo de cuarenta y cinco días, si es desistimiento por la imposibilidad justificada del alta, o sesenta, si es fallecimiento o desaparición de la empresa. Este plazo cuenta desde la fecha de entrada del trabajador en territorio español.

Por otra parte, es posible modificar las limitaciones relativas a la ocupación y ámbito geográfico de las autorizaciones iniciales a tenor del artículo 203 REX, lo que con toda probabilidad implica un cambio de empleador. Así, durante la vigencia de las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo, el órgano competente por razón del

lugar donde se vaya a iniciar la relación laboral podrá modificar su alcance en cuanto a la ocupación, sector de actividad y/o ámbito territorial de limitación, siempre a petición de su titular, pero se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo (art. 203 LOEX). La modificación se resolverá y notificará en el plazo de un mes y el silencio administrativo es positivo (DA 1ª LOEX).

Por último, de las condiciones para la renovación de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena (artículo 71 REX) deriva asimismo la posibilidad de cambiar de empleador porque, en primer lugar, desaparecen límites geográficos, ocupacionales y la condición de respetar la situación nacional de empleo, de acuerdo con los arts. 72 REX y 40. 1 b) LOEX, respectivamente. En segundo lugar, la renovación procede, en lo que aquí interesa, si el extranjero ha trabajado al menos tres meses y acredita acumulativamente que la prestación finalizó por causas ajenas a su voluntad, que en el momento de la solicitud de la renovación tiene un nuevo contrato en vigor, que ha buscado activamente empleo y que consta inscrito en el servicio público de empleo. También procede cuando ha trabajado al menos seis meses en el empleo que dio lugar a la autorización inicial y ha suscrito nuevo contrato acorde con la autorización o dispone de un nuevo contrato condicionado a la renovación.

Ha de concluirse que España cumple con las previsiones de la Directiva, sin que el hecho de que no se contemple específicamente la posibilidad de acceder a otro empleo en los supuestos debidamente justificados de incumplimiento grave por parte del empleador de las condiciones contractuales de la relación laboral, afecte a dicha conclusión al tratarse de una posibilidad abierta a los Estados miembros que puede perfectamente quedar subsumida en algunas de las condiciones para la modificación o renovación.

3.2.2. Desempleo y vigencia del permiso

El derecho a que el desempleo no constituya en sí mismo un motivo para retirar un permiso único, se evidencia en los artículos 38. 6 b) y c) LOEX y 71 REX que contemplan la renovación de la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena cuando el extranjero tenga reconocida una prestación contributiva por desempleo o sea beneficiario de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción social o laboral. Igualmente, el último de los preceptos citados, tal como se ha indicado antes, prevé la renovación en los supuestos de prestación de servicios, durante la autorización inicial que es de un año, de al menos tres o seis meses cuando concurren además otras condiciones, como la de tener un nuevo empleo.

Lo que no contempla la normativa española, y de los términos de la Directiva no cabe interpretar que se trata de una simple posibilidad, es la ampliación del periodo de desempleo permitido, en tres meses, a las víctimas de condiciones de trabajo especialmente abusivas, tal como se definen en el artículo 2 i) de la Directiva 2009/52/

CE del Parlamento Europeo y del Consejo, el Estado. En el plazo de transposición nuestro país debería acomodar su legislación a la misma.

3.2.3. Derecho a permanecer en el país mientras se renueva el permiso

El derecho de permanencia en el territorio de un Estado en tanto se renueva el permiso está garantizado en la normativa española, en la medida en que, si el titular de la autorización cumple con los plazos y solicita la renovación de la autorización desde dos meses antes de su caducidad y hasta tres meses después —con la posibilidad, en este último caso, de ser sancionado por infracción leve según el artículo 52 b) LOEX—, la solicitud prorrogará la validez de la autorización anterior hasta la resolución del procedimiento, en un plazo máximo para resolver de tres meses y con silencio positivo, y una vez renovada sus efectos se retrotraen al día inmediatamente siguiente al de la caducidad de la autorización anterior.

3.3. Estatuto jurídico de los nacionales de terceros países que trabajan en los Estados miembros

Los derechos integrantes del estatuto jurídico de los trabajadores nacionales de terceros Estados sobre la base de la igualdad de trato de la Directiva 2024/1233 se contemplan como tales en la normativa española.

3.3.1. Condiciones de trabajo, derechos colectivos y protección la Seguridad Social

La igualdad en las condiciones laborales y de seguridad social deriva de los artículos 10, 12, 14 y 23 LOEX, pero también de los artículos 4. 2 c) y 17.1 del Estatuto de los Trabajadores, del artículo 7 de la Ley General de la Seguridad Social y de los artículos 3, 9 y 10 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. No obstante, la DA 16^a REX plantea en materia de cotización una limitación que puede contrastar con la exigencia de igualdad de trato, consistente en que, en las contrataciones de los extranjeros titulares de las autorizaciones de trabajo para actividades de duración determinada y para estudiantes, no se cotizará por la contingencia de desempleo. Ciertamente se trata de nacionales de terceros países que residen en los Estados miembros al amparo de una autorización de estudios o son trabajadores de temporada, trabajadores estos últimos que no podrán prolongar su residencia al amparo de una prestación por desempleo, por estar obligados a regresar a su país, pero, al margen de que la diferencia de trato puede ser contraproducente, por ser un incentivo para contratar a estos trabajadores frente a extranjeros residentes o ciudadanos europeos, las consecuencias de esta medida en la acción protectora, en caso de que estos extranjeros acaben trabajando en los Estados miembros, puede no superar el test de la justificación de la diferencia de trato.

Junto al derecho anterior, la libertad de asociación, sindical y el derecho a la huelga se reconocen, respectivamente, en los artículos 8 y 11 LOEX, además sin condicionarlo a la situación regular del extranjero.

La normativa española, cumple por tanto con la igualdad de condiciones de trabajo y de seguridad social, salvo en la exclusión de la cotización por desempleo en los supuestos señalados.

3.3.2. Derecho a la educación y formación profesional

Los derechos a la educación y formación profesional y al reconocimiento de los títulos, certificados y otras cualificaciones profesionales, se contemplan en la normativa española de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva.

El artículo 9 LOEX, sobre el derecho a la educación de los extranjeros, no siempre exige la condición de regularidad y así, establece que los extranjeros menores de dieciséis años tienen el derecho y el deber a la educación, que implica el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria, y los extranjeros menores de dieciocho años también tienen derecho a la enseñanza posobligatoria. Este derecho incluye la obtención de la titulación académica correspondiente y el acceso al sistema público de becas y ayudas en las mismas condiciones que los españoles. Además, si se alcanza la edad de dieciocho años en el transcurso del curso escolar, se conservará ese derecho hasta su finalización.

Una vez alcanzada la mayoría de edad, si el extranjero no es residente, tendrá derecho a la educación de acuerdo con lo establecido en la legislación educativa, y si, en cambio, es residente tendrá el derecho a acceder a las demás etapas educativas posobligatorias, a la obtención de las titulaciones correspondientes, y al sistema público de becas en las mismas condiciones que los españoles. Lo que implica que cuando no se ostente la condición de residente, el derecho se ciñe, en el caso de mayores de dieciocho años, a acceder a la educación obligatoria.

Por su parte, artículo 23. 2 d) LOEX califica como actos de discriminación todos los que impongan ilegítimamente condiciones más gravosas que a los españoles o restrinjan o limiten el acceso al trabajo, a la educación, a la formación profesional y a los servicios sociales y socioasistenciales, así como a cualquier otro derecho reconocido en la LOEX, al extranjero que se encuentre regularmente en España, sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.

Finalmente, los artículos 13 y 14 de la Ley 15/2022 desarrollan los derechos a la igualdad de trato y no discriminación en la educación y en la educación no formal, y se centran en aspectos como la atención al alumnado que por razones socioeconómicas, culturales, o por desconocimiento grave de la lengua de aprendizaje o de otra índole, presenten necesidades específicas de apoyo educativo o cuando se desvele que el grupo al que pertenecen sufre porcentajes más elevados de absentismo o abandono escolar.

4. CONCLUSIONES

La normativa española, como se ha visto, no va a requerir grandes reformas para acomodarse a la Directiva 2024/1233.

En el procedimiento de concesión del permiso único, sin perjuicio de los principios de proporcionalidad y adecuación a los que deben sujetarse las tasas de tramitación, y la atención a las circunstancias del caso y a la proporcionalidad a las que debe atender la denegación del permiso único, serían necesarias dos reformas. La primera, incorporar, muy probablemente en el artículo 67.5 o 6 REX, el deber del empleador de informar al nacional del tercer país sobre la situación de la solicitud y del resultado de ésta en un plazo oportuno (artículo 5. 3 de la Directiva 2024/1233). La segunda, prever, como un derecho autónomo en la LOEX o en el marco de la regulación de las autorizaciones para trabajar o de su procedimiento, que se proporcione a los nacionales de terceros países y a sus futuros empleadores información adecuada sobre todos los documentos justificativos necesarios para una solicitud, las tasas aplicables, las condiciones de entrada y residencia, incluidos los derechos, las obligaciones, garantías procesales y vías de reparación jurídica, así como información sobre las organizaciones de trabajadores.

En el campo de los derechos sería necesario, en la línea anterior, que el titular de una autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena fuera informado de los derechos asociados a ella y, además, añadir la posibilidad de ampliar en tres meses el periodo de desempleo permitido, sin que sea posible revocar la autorización, a las víctimas de condiciones de trabajo especialmente abusivas, tal como se definen en el artículo 2 i) de la Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, esto es, y como se ha dicho, aquellas en las que se aprecia una desproporción flagrante con respecto a las condiciones de empleo que disfrutaban los trabajadores empleados legalmente, incluidas las que resultan de la discriminación por razón del sexo o de otro tipo, y, por ejemplo, afecten a la salud y la seguridad de los trabajadores y atenten contra la dignidad humana.

En lo que concierne al derecho a la igualdad de condiciones de trabajo y de seguridad social, sigue pendiente evaluar si la DA 16ª REX, por la que en las contrataciones de los extranjeros titulares de las autorizaciones de trabajo para actividades de duración determinada y para estudiantes no se cotizará por la contingencia de desempleo, cumple con los estándares de la igualdad de trato.

Pero más allá del significado de la Directiva 2024/1233 en el ordenamiento español, vale la pena hacer un apunte de su significado a escala europea. La Directiva, muy esquemáticamente, agiliza el procedimiento de concesión del permiso único con una reducción de los plazos de resolución, al tiempo que exige una adecuada información a los interesados y la atención a las circunstancias del caso y al principio de proporcionalidad cuando se deniegue el permiso. Flexibiliza la dinámica del permiso único ampliando a los nacionales de terceros países residentes la posibilidad de acceder al mismo, sin que sea necesario residir en un tercer país y admite que durante el mismo

pueda cambiarse de empleador, que no afecte en su vigencia determinados períodos de desempleo y que durante su renovación el nacional del tercer país permanezca en el Estado miembro. Pero, junto a ello, completa el estatuto de los trabajadores de terceros países, basado en la igualdad de trato con los ciudadanos europeos, con el mandato a los Estados de introducir vías para inspeccionar y sancionar los incumplimientos de los empleadores y garantizar la defensa de los derechos de los trabajadores de terceros países siempre bajo el paraguas de la igualdad.

Las anteriores mejoras suponen, de un lado, que cada vez más nacionales de terceros países puedan ser titulares del permiso único y por tanto que, por medio de esta cuestión procedimental, se produzca una unificación del tratamiento de la inmigración laboral en el seno de la UE, que lleva aparejada derechos nada desdeñables. De otro, que el estatuto mínimo de los trabajadores de terceros países se fortalezca con una igualdad en condiciones laborales más completa y la inserción de las diversas vías de garantía y defensa de los derechos que lo integran.

La Directiva analizada es, así, una clara exponente de la visión más integral y social de la cuestión migratoria, pero no forma parte del Pacto de Migración y Asilo de la UE de mayo de 2024, centrado de nuevo en el control de la inmigración irregular y en el asilo. Se ha indicado ya que su inicial objeto era el estatuto jurídico de los trabajadores de terceros países, pero que fue necesario un cambio de enfoque, para lograr su adopción, que implicó la introducción de cuestiones de índole procedimental relacionadas con un permiso único, más propias, en principio, de una mirada del fenómeno migratorio desde el punto de vista de la gestión de flujos, pero que han supuesto un incremento de derechos de sus titulares.

Un cambio de enfoque. La paradoja es que la Directiva que precisó un cambio de enfoque para ver la luz, pueda suponer un cambio de enfoque en la cuestión migratoria en el marco del Pacto de Migración y Asilo de 2024. Puede que sea imperceptible, pero tiene las señas de identidad de las cuestiones que van abriéndose paso en la UE por la fuerza de los hechos y quizá más calladamente⁵.

La Directiva 2024/1233 testimonia, así, no sólo la progresiva laboralización del Derecho de la UE, sino la también progresiva vinculación entre inmigración y derechos laborales y confirma, como ha pasado con las cuestiones sociales, la ineludible perspectiva integral y social de la inmigración, de la que se han hecho eco tantos y tantos documentos de la Comisión a lo largo de los años⁶. Perspectiva que permite corregir los desequilibrios del mercado, tanto desde el punto de vista del eventual “dumping social” que puede generar la diversidad de normas sobre el trabajo de los

5 Véanse las modificaciones normativas previstas en materia de inmigración laboral en Rodríguez Copé, M.L., (2023) “Políticas migratorias y de asilo en la Unión Europea”, *Temas Laborales* núm. 168/2023, págs. 208 y ss

6 Martín Puebla, E., op. cit.; Rodríguez Copé, M.L., op. cit., págs. 189 y ss; Camas Roda, F., (2024) “Una mirada a las reformas normativas en migración y asilo de la Unión Europea, con específica atención a las relativas a situaciones de crisis y fuerza mayor”, *La Ley Unión Europea*, núm. 125.

nacionales de terceros países de los Estados miembros, como por la necesidad ya acreditada de trabajadores de dichos países para cubrir puestos que de otra forma no se cubren y para hacer frente al envejecimiento de la población europea⁷.

El Pacto de Migración y Asilo mencionado, que no está exento de dificultades derivadas de las reservas de los Estados miembros⁸, confirma que sigue quedando camino para esa visión integral y que, en el baile con coreografías cíclicas mencionado al principio, la actual vuelve a seguir el ritmo del control de fronteras, la lucha contra la inmigración ilegal y limitación del derecho de asilo y a la protección internacional, con el matiz de la necesaria colaboración con los países de tránsito.

Pero, insisto, la Directiva 2024/1233 que, en sus orígenes, para ver la luz, tuvo que apostar por un cambio de enfoque, esta Directiva del cambio de enfoque, lo que recuerda es la necesidad de una focal adecuada para abordar el tema migratorio en la UE. Hay un objetivo para las cámaras fotográficas, el gran angular, que capta amplia y detalladamente un paisaje. Si al gran angular se le da la vuelta y se coloca invertido en la cámara, hará las funciones de un macro y mostrará flores, insectos, gotas de ese paisaje, que ocuparán todo el encuadre, pero el paisaje apenas y estará borroso. La inmigración en la UE necesita un gran angular puesto en la posición correcta. Un objetivo de este tipo posibilita observar el trayecto hecho desde Maastrich y todo lo ya construido, que es mucho, aunque no sea suficiente, y por eso mismo, permite auspiciar que, se tarde lo que se tarde, se acabará imponiendo un tratamiento global de la inmigración, como se llegó a la Europa social, siempre en construcción, porque la Unión Europea necesita y necesitará inmigrantes. Mientras, habrá que seguir bailando al son de las reservas de los Estados, el control de fronteras, la lucha contra la inmigración ilegal, la tensión entre garantía y limitación del derecho de asilo, la cooperación con los países de origen y de tránsito y la necesidad de inmigrantes, pero siempre con el ojo puesto en esa cámara, con el gran angular en la posición correcta, que tome una foto integral de la cuestión migratoria.

4.1. Derecho a los beneficios fiscales y acceso a los bienes y servicios públicos

El derecho a los beneficios fiscales como tal, no está incluido en la LOEX, que señala en su artículo 15 que los extranjeros estarán sujetos, con carácter general, a los mismos impuestos que los españoles, sin perjuicio de lo dispuesto en los acuerdos aplicables sobre doble imposición internacional. Pero este derecho, como el acceso a los bienes y servicios públicos, podría quedar salvaguardado con el artículo 23. 2 b) LOEX que califica como actos discriminatorios, todos los que impongan condicio-

7 Rodríguez Copé, M.L., op. cit., págs. 206 y ss; Camas Roda, F., op. cit., pág. 2; González Enríquez, C., "El pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea. Contexto, desafíos y limitaciones", ARI 50/2024, Real Instituto El Cano, pág. 2.

8 González Enríquez, C., op. cit., págs. 4 y ss.

nes más gravosas que a los españoles, o que impliquen resistencia a facilitar a un extranjero bienes o servicios ofrecidos al público, sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad. También los artículos 3, 15, 16 y 17 de la Ley 15/2022 contemplan, desde una perspectiva más amplia, la prohibición de discriminación en la atención sanitaria, la prestación de servicios sociales y en la oferta al público de bienes y servicios.

Respecto al derecho a la igualdad de trato en los procedimientos de acceso a la vivienda pública y privada previstos en el Derecho nacional, el artículo 13 LOEX reconoce a los extranjeros residentes el derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las leyes y las Administraciones competentes, aunque los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles. El artículo 23. 2 d) LOEX califica, por su parte, como actos de discriminación todos los que impongan ilegítimamente a los extranjeros condiciones más gravosas que a los españoles o restrinjan o limiten el acceso a la vivienda, sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad. En parecido sentido, el artículo 20. 2 a) de la Ley 15/2022 prohíbe rehusar una oferta de compra o arrendamiento, o rehusar el inicio de las negociaciones o de cualquier otra manera de impedir o denegar la compra o arrendamiento de una vivienda, por razón de alguna de las causas de discriminación previstas en dicha ley, cuando se hubiere realizado una oferta pública de venta o arrendamiento.

En consecuencia, el derecho a la igualdad de trato en los beneficios fiscales y acceso a los bienes y servicios públicos en los términos de la Directiva se encontraría salvaguardado en la normativa española.

4.2. Garantías y protección de la igualdad de trato

Nuestra legislación contempla diversas medidas dirigidas prevenir posibles abusos y sancionar infracciones por parte de los empleadores de las disposiciones nacionales sobre la igualdad de trato, tal como indica el artículo 13 de la Directiva 2024/1233. En el marco sancionador, el artículo 54.1 c) LOEX califica de muy grave, con sanción de 10.001 a 100.000 euros, la realización de conductas de discriminación por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos, en los términos previstos en el artículo 23 LOEX, siempre que el hecho no constituya delito; delito tipificado específicamente en el artículo 314 del Código Penal y según el cual serán castigados con la pena de prisión de seis meses a dos años o multa de doce a veinticuatro meses, quienes produzcan una grave discriminación en el empleo, público o privado, contra alguna persona por razón de, entre otros, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su origen nacional, y no restablezcan la situación de igualdad ante la ley tras requerimiento o sanción administrativa, reparando los daños económicos que se hayan derivado.

El artículo 2 bis. LOEX se detiene en las medidas de orden político y señala que todas las Administraciones Públicas basarán el ejercicio de sus competencias vinculadas con la inmigración en el respeto a, entre otros, los siguientes principios: la efectividad del principio de no discriminación y, consecuentemente, el reconocimiento de iguales derechos y obligaciones para todos aquellos que vivan o trabajen legalmente en España, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley; la garantía del ejercicio de los derechos que la Constitución, los tratados internacionales y las leyes reconocen a todas las personas y la igualdad de trato en las condiciones laborales y de seguridad social.

A medio camino entre las medidas de orden político y los servicios de inspección, el artículo 9. 4 de la Ley 15/2022 señala que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en los términos previstos en la normativa aplicable, deberá velar particularmente por el respeto del derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo. Para ello, incluirá en su plan anual integrado de actuación con carácter de objetivo de alcance general, el desarrollo de planes específicos sobre igualdad de trato y no discriminación en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo.

Las garantías y la protección de los derechos de los nacionales de terceros países que trabajan en España, abarcan desde las referidas a la actuación de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social a las relativas a los procedimientos administrativos y el acceso a los tribunales. Así, entre las primeras, el artículo 9. 1 f) del RD 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, contempla la denuncia de hechos presuntamente constitutivos de infracción en el orden social como vía de inicio de la actuación inspectora y aunque dicho artículo indica que no caben las denuncias anónimas, sí que está prevista en la web de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social un buzón donde informar de modo anónimo sobre irregularidades laborales⁹.

En lo que respecta a la defensa de sus derechos ante los tribunales, el artículo 20 LOEX confiere específicamente a los nacionales de terceros países el derecho a la tutela judicial efectiva, y prevé la intervención como interesadas en los procedimientos administrativos en materia de extranjería de las organizaciones constituidas legalmente en España para la defensa de los inmigrantes, expresamente designadas por éstos y, entre otros, las asociaciones o sindicatos que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos, en los procesos contencioso-administrativos en materia de extranjería. En la misma dirección, el artículo 9. 3 del RD 928/1998 señala que, en el supuesto de que la denuncia ante la Inspección de Trabajo diera lugar al inicio de un procedimiento sancionador, se reconoce expresamente la condición de interesados en el procedi-

9 https://www.mites.gob.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/COLABORA_CON_ITSS.html

miento a los representantes de las organizaciones sindicales o representantes de los trabajadores, en su condición de titulares de los intereses legítimos que derivan de su representación. Igualmente, el artículo 29 de la Ley 15/2022 indica que, sin perjuicio de la legitimación individual de las personas afectadas, los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, las organizaciones de personas consumidoras y usuarias y las asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos humanos que cumplan las condiciones especificadas en el propio precepto referidas a su constitución y estatutos, estarán legitimadas, en los términos establecidos por las leyes procesales, para defender los derechos e intereses de las personas afiliadas o asociadas o usuarias de sus servicios en procesos judiciales civiles, contencioso-administrativos y sociales, siempre que cuenten con su autorización expresa.

Por su parte, el artículo 22 LOEX contempla el derecho a la asistencia jurídica gratuita de los extranjeros que se hallen en España en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles y el artículo 2 de la Ley 1/1996, de asistencia jurídica gratuita, reconoce este derecho a los trabajadores, en el orden social de la jurisdicción, y a los beneficiarios de la Seguridad Social en el orden social y contencioso-administrativo.

Por lo demás, de cuanto antecede se deduce que los nacionales de terceros países tienen derecho a la protección derivada de la Ley 36/2011, reguladora de la jurisdicción social, en particular los procedimientos especiales de despido y protección de derechos fundamentales, en igualdad de condiciones con los españoles.

