

ÍNDICE

ESTUDIO PRELIMINAR: LA MIGRACIÓN EN ESPAÑA: UN ESTUDIO DESDE LA DUALIDAD MIGRATORIA

I. Introducción

- 1.1. Justificación de la investigación
- 1.2. Objetivos
- 1.3. Metodología

II. Problemas estructurales del marco normativo español en materia de migraciones

- 2.1. Fragmentación normativa y dispersión entre extranjería, nacionalidad, ciudadanía exterior y retorno
- 2.2. Complejidad procedimental y desigual aplicación territorial: la hipertrofia del Soft Law
- 2.3. Desajuste entre la normativa vigente y la realidad migratoria (España como país receptor y emisor)

III. Soluciones normativas y administrativas implementadas recientemente

- 3.1. Reforma del Reglamento de Extranjería y flexibilización de vías de regularización
- 3.2. Medidas de apoyo a la ciudadanía española en el exterior y políticas de retorno
- 3.3. Digitalización parcial, criterios de gestión e instrucciones que buscan agilizar procedimientos

IV. Perspectivas de futuro del sistema migratorio español

- 4.1. Necesidad de un marco unificado hacia un estatuto integral de migraciones
- 4.2. Migración como herramienta de sostenibilidad demográfica y laboral
- 4.3. Armonización con el Pacto Europeo de Migración y Asilo y fortalecimiento de la movilidad legal

V. Reflexiones críticas sobre el modelo migratorio español

- 5.1. Tensiones entre control migratorio y garantía de derechos fundamentales
- 5.2. La paradoja española: normativa pensada para un país emisor en un contexto de fuerte inmigración
- 5.3. Hacia una gobernanza migratoria coherente, humanizada y adaptada al siglo XXI

VI. La hipertrofia del Soft Law en la gestión migratoria actual

- 6.1. Análisis jurídico de la instrucción administrativa como fuente de facto del derecho de extranjería (Instrucciones SEM 2025)
- 6.2. La seguridad jurídica ante la volatilidad de los Criterios de Gestión DGGM (Supuestos de arraigo y menores)
- 6.3. El riesgo de la legislación motorizada: impacto de la profusión normativa en la práctica forense

VII. El régimen dual de la nacionalidad y la ciudadanía exterior: memoria y retorno

7.1. La Ley de Memoria Democrática y los sefardíes: vías excepcionales de acceso a la nacionalidad y su encaje constitucional

7.2. El estatuto protector de los españoles en el exterior: análisis de las prestaciones asistenciales y sanitarias (convenios bilaterales)

7.3. Disfunciones en la integración de los retornados: del asistencialismo a la falta de homologación profesional

VIII. Patologías del procedimiento administrativo en extranjería

8.1. El silencio administrativo (Criterio DGGM 6-2025): ¿garantía del administrado o fracaso de la Administración?

8.2. La documentación de extranjeros en situaciones de crisis internacional (el caso de los pasaportes venezolanos y la Instrucción SEM 2/2025)

8.3. La exigibilidad de requisitos materiales vs. la realidad burocrática: citas previas y digitalización forzosa

IX. La dimensión sociolaboral y formativa del nuevo marco reglamentario

9.1. El nuevo paradigma de la estancia por estudios (Instrucción SEM 3/2025) y su transición al mercado laboral

9.2. El arraigo sociolaboral como mecanismo de corrección del mercado de trabajo (Criterio DGGM 2-2025)

9.3. Análisis comparado: la convergencia del régimen general y el comunitario en el acceso al empleo

X. Conclusiones

— LEGISLACIÓN —

A. EXTRANJERÍA

1 . Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social («Ley de Extranjería»)

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

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

4. Orden PRE/1490/2012, de 9 de julio, por la que se dictan normas para la aplicación del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

5. Orden ISM/164/2026, de 2 de marzo, por la que se regula el Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería

INSTRUCCIONES OFICIALES PUBLICADAS POR EL MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES EN DESARROLLO DEL REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA

6. Instrucciones SEM 1/2025, sobre las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razón de arraigo, aprobado por el Real Decreto 1155/2024
7. Instrucciones SEM 2/2025, sobre la residencia temporal de familiares de personas con nacionalidad española.
8. Instrucción conjunta del Director General de Gestión Migratoria y del Comisario General de Extranjería y Fronteras en la que se vuelven a aceptar los pasaportes venezolanos caducados.
9. Instrucciones SEM 3/2025, sobre las autorizaciones de estancia de larga duración por estudios, movilidad de alumnos, servicios de voluntariado o actividades formativas previstas en el reglamento de extranjería, aprobado por el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre.
10. Instrucciones SEM 4/2025, sobre el informe de integración social en las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo en el Reglamento de Extranjería, aprobado por Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre.

CRITERIOS DE GESTIÓN EN RELACIÓN CON EL REGLAMENTO DE EXTRANJERIA DEL MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

AÑO 2026

11. Criterio de gestión 1/2026 de la Dirección General de Gestión Migratoria relativo a la interpretación del artículo 128. 3 del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, respecto de las personas que pueden acogerse a la autorización excepcional por enfermedad sobrevenida grave, cuando la persona afectada por la enfermedad es un menor, tras la sentencia del Tribunal Supremo núm. 942/2025, de 10 de julio de 2025, R. 1963/2023

AÑO 2025

12. Criterio de gestión 3/2025 de la Dirección General de Gestión, relativo a los documentos de residencia en adopción internacional
13. Criterio de gestión 2/2025 de la Dirección General de Gestión, relativo al cambio de contrato en el arraigo sociolaboral
14. Criterio de Gestión 5/2025 relativo a los certificados médicos en solicitudes desde España
15. Criterio de gestión 6/2025 de la Dirección General de Gestión Migratoria 6-2025, relativo a la estimación por silencio administrativo positivo de las solicitudes de tarjeta de residencia permanente de familiar de ciudadano de la Unión Europea o de otro Estado parte del acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.
16. Criterio de gestión 4/2025 de la Dirección General de Gestión Migratoria, sobre el cómputo del tiempo en situación irregular de las personas solicitantes de protección internacional para solicitar arraigo (ampliado)
17. Criterio de gestión 8/2025 de la Dirección General de Gestión Migratoria relativo a la autorización de estancia de larga duración para la participación en un programa de movilidad de alumnos prevista en el artículo 52.1.c) del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre.

18. Criterio de gestión 7/2025 de la Dirección General de Gestión Migratoria relativo a la fecha de eficacia de la autorización de residencia del menor extranjero no acompañado prevista en el artículo 172 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre

19. Criterio de gestión 1/2025 de la Dirección General de Gestión Migratoria sobre modificaciones de las autorizaciones de estancia y residencia y prórrogas de las residencias por arraigo.

20. Criterio de gestión 4/2025 de la Dirección General de Gestión Migratoria, sobre el cómputo del tiempo en situación irregular de las personas solicitantes de protección internacional para solicitar arraigo.

21. Criterio de gestión 9/2025 de la Dirección General de Gestión Migratoria relativo a la determinación de la vigencia de la primera autorización de residencia de familiares reagrupados en supuestos de reagrupante con residencia de larga duración o larga duración-UE en España, previsto en el artículo 68 del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

22. Criterio de gestión 10/2025 de la Dirección General de Gestión Migratoria relativo a la acreditación de no haber sido becados o subvencionados, por parte de quienes sean titulares de una autorización por estudios, actividades de investigación o formación o prácticas no laborales concedida conforme a los artículos 37.1, letras a), b) o d) y 43 del Reglamento aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, cuando soliciten el acceso a la situación de residencia y trabajo o de residencia con excepción de la autorización de trabajo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 190 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre.

B. ACCESO A LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA

23 . Código Civil (artículos 17 a 28 y 958 bis).

24 . Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil (artículos 68 y 69)

25 . Decreto de 14 de noviembre de 1958 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Registro Civil (artículos 220 a 237)

26 . Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática (artículos 33 y D.A. 8.ª)

27 . Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España

28 . Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia.

C. CIUDADANÍA ESPAÑOLA EN EL EXTERIOR Y RETORNO

29. Resolución de 27 de marzo de 2019, de la Secretaría de Estado de Migraciones, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019, por el que se aprueba el Plan de Retorno a España.

D. PRESTACIONES

30. Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional

31. Orden TAS/1967/2005, de 24 de junio, por la que se establecen las disposiciones para el desarrollo y aplicación de la Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados en el extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional.

32. Resolución de 4 de julio de 2006, de la Dirección General de Emigración, por la que se establece el plazo para la presentación de la fe de vida y declaración de ingresos para los beneficiarios de pensiones asistenciales por ancianidad y de las prestaciones económicas reconocidas a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional

33. Resolución de 8 de abril de 2008, de la Dirección General de Emigración, por la que se desarrolla el procedimiento de determinación de la situación de incapacidad absoluta comprendida en la prestación por razón de necesidad en determinados supuestos

PRESTACIONES POR RAZÓN DE NECESIDAD A FAVOR DE LOS ESPAÑOLES RESIDENTES EN EL EXTERIOR Y RETORNADOS

34. Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados.

35. Resolución de 25 de febrero de 2008, conjunta de la Dirección General de Emigración y de la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por la que se regula el procedimiento para acceder a la asistencia sanitaria para españoles de origen retornados y para pensionistas y trabajadores por cuenta ajena españoles de origen residentes en el exterior que se desplacen temporalmente al territorio nacional

36. Resolución de 12 de febrero de 2015, de la Dirección General de Migraciones, por la que se prorroga el derecho a asistencia sanitaria para todos aquellos beneficiarios de prestación económica, por razón de necesidad, a favor de los españoles residentes en el exterior que acreditasen esta condición a 31 de diciembre de 2014.

37. Resolución de 17 de octubre de 2018, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre la Dirección General de Migraciones y la Sociedad Española de Socorros Mutuos y Beneficencia, sobre la prestación de asistencia sanitaria subvencionada a los emigrantes españoles residentes en Chile que carezcan de recursos suficientes.

38. Resolución de 22 de octubre de 2018, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre la Dirección General de Migraciones y la Sociedad Española de Socorros Mutuos, Sanatorio Español de Asunción (Paraguay), sobre la prestación de asistencia sanitaria subvencionada a los emigrantes españoles residentes en la circunscripción consular en Paraguay que carezcan de recursos suficientes.

39. Resolución de 28 de octubre de 2020, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Adenda al Convenio entre la Dirección General de Migraciones y la Fundación España Salud, para la prestación de asistencia médica subvencionada a los emigrantes españoles residentes en Venezuela que carezcan de recursos suficientes.

40. Resolución de 6 de abril de 2009, conjunta de la Dirección General de Emigración y del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por la que se modifica la de 25 de febrero de 2008, por la que se regula el procedimiento para acceder a la asistencia sanitaria para españoles de origen retornados y para pensionistas y trabajadores por cuenta ajena españoles de origen residentes en el exterior que se desplacen temporalmente al territorio nacional.

41. Resolución de 7 de mayo de 2019, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio con la Asociación Española primera de socorros mutuos y la Casa de Galicia, sobre la prestación de asistencia sanitaria subvencionada a los emigrantes residentes en Uruguay que carezcan de recursos suficientes.

E. ASISTENCIA SANITARIA

42. Resolución de 25 de febrero de 2008, conjunta de la Dirección General de Emigración y de la Dirección general del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por la que se regula el procedimiento para acceder a la asistencia sanitaria para españoles de origen retornados y para pensionistas y trabajadores por cuenta ajena españoles de origen residentes en el exterior que se desplacen temporalmente al territorio nacional.

43. Resolución de 6 de abril de 2009, conjunta de la Dirección General de Emigración y del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por la que se modifica la de 25 de febrero de 2008, por la que se regula el procedimiento para acceder a la asistencia sanitaria para españoles de origen retornados y para pensionistas y trabajadores por cuenta ajena españoles de origen residentes en el exterior que se desplacen temporalmente al territorio nacional

44. Resolución de 10 de enero de 2011, de la Dirección General de la Ciudadanía española en el exterior, por la que se prorroga el derecho a asistencia sanitaria para todos aquellos beneficiarios de prestación económica por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior que acreditasen esta condición a 31 de diciembre de 2010.

45 . Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior.

F. AYUDAS

46. Orden TAS/561/2006, de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas asistenciales correspondientes a los programas de actuación en favor de los emigrantes españoles no residentes en España.

47. Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y retornados.

48. Real Decreto 1493/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de ayudas destinadas a atender las situaciones de extraordinaria necesidad de los españoles retornados.

G. CONSEJO GENERAL DE LA CIUDADANÍA ESPAÑOLA EN EL EXTERIOR

49. Real Decreto 230/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Consejo General de la Ciudadanía española en el exterior.

50. Real Decreto 1960/2009, de 18 de diciembre, por el que se regulan los Consejos de residentes españoles en el extranjero.

51. Orden AEC/2172/2010, de 13 de julio, por la que se regulan la constitución, elección y funcionamiento de los Consejos de residentes españoles en el exterior.

52. Real Decreto 245/2009, de 27 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 230/2008, de 15 de febrero, que regula el Consejo General de la ciudadanía española en el exterior.