

Plataformas digitales y gobernanza pública: nuevas estrategias para la gestión del trabajo migrante en la Unión Europea

DENIS CIANCONI

Doctorando en Ciencias Sociales y Jurídicas en la Universidad Miguel Hernández de Elche

denis.cianconi@goumh.umh.es

El presente trabajo analiza los instrumentos de política activa de empleo y los mecanismos que regulan la entrada y permanencia de los ciudadanos de terceros países por motivos laborales en España. Paralelamente, se examina el papel que pueden desempeñar las plataformas digitales públicas, respaldadas por el marco normativo europeo sobre interoperabilidad e identidad digital para hacer más coordinados y eficientes los procedimientos administrativos relacionados con la movilidad laboral. El objetivo es evaluar si la transformación digital de la Administración puede contribuir a la simplificación de los procedimientos migratorios, desde una perspectiva que trascienda las dimensiones nacional y europea y avance hacia un espacio administrativo más integrado.

Palabras clave: administración pública, migrantes, mercado laboral, envejecimiento demográfico, eIDAS 2.

1. Introducción

El progresivo envejecimiento demográfico en los países de la zona euro representa uno de los desafíos más complejos para la Unión Europea. Según las estimaciones de Eurostat (2025), Europa experimentará una contracción demográfica que afectará a las personas de entre 15 y 74 años, con un máximo de aproximadamente 453,3 millones en torno a 2026, para luego descender a 419,5 millones hacia el año 2100. La disminución de la población europea será de mayor magnitud que la referida a España, cuyas proyecciones para 2100 indican que la población se reducirá hasta los 45,1 millones de habitantes, aun cuando en la primera mitad del siglo XXI se podrían alcanzar los 50 millones de personas. Además, las proyecciones sobre la población en edad de trabajar indican que esta se reducirá en más de 6 millones de personas.

Es oportuno, asimismo, considerar la baja tasa de natalidad, que no permite el reemplazo de la población necesario para mantener constante la población, en ausencia de migración, y que se sitúa en torno a 2,1 hijos por mujer (World Fertility 2024). Sin embargo, los datos relativos a 2024 muestran que, en España, el número medio de hijos por mujer se situó en 1,10, un valor inferior a la media de la UE, que es de 1,38. El menor número de nacimientos se suma al aumento de la esperanza de vida que, según la oficina europea de estadística, para 2025 alcanzará los 84 años en España, cifra que supera los datos de 1975 en más de diez años. Por lo que se refiere a la Unión Europea, la media de edad es tres años inferior. Todo ello ha llevado a que la edad media de la población haya ido aumentando a lo largo de los años. Concretamente, según el Instituto Nacional de Estadística para el caso español, la media de edad de la población fue de 45,6 años en 2024, cuatro años más que una década atrás y cinco más que hace dos décadas.

La disminución de la población en edad laboral, unida a la pérdida de competencias inducida por la inteligencia artificial, constituye un riesgo que debe afrontarse, por su impacto directo sobre la oferta

de trabajo, las finanzas públicas y la distribución de la población entre las diferentes regiones. Un escenario de este tipo corre el riesgo de intensificar las desigualdades y de ralentizar las transformaciones ecológicas y digitales previstas por la Agenda 2030.

España, al igual que los demás Estados miembros, está llamada a identificar soluciones eficaces para mitigar los efectos negativos de las dinámicas demográficas sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y sobre el equilibrio de las políticas fiscales, con el riesgo, de lo contrario, de comprometer el crecimiento económico general de la Unión. Aunque la gestión de estas dinámicas siga siendo responsabilidad de cada Estado miembro, el fenómeno constituye ya un desafío colectivo, que requiere soluciones compartidas capaces de garantizar el crecimiento, la competitividad y la cohesión social en todos los países de la Unión.

En este contexto, el nuevo paradigma de gobernanza pública conocido como «administración como plataforma» puede ofrecer instrumentos inéditos para afrontar estos desafíos. La progresiva construcción de infraestructuras tecnológicas interoperables, respaldada por el Reglamento (UE) 2024/903 (Interoperable Europe Act) y por el Reglamento (UE) 2024/1183 (eIDAS 2), está transformando la organización de los servicios públicos, favoreciendo el paso de sistemas administrativos fragmentados a ecosistemas digitales más integrados, capaces de responder de manera más rápida y eficaz a las necesidades de ciudadanos y empresas.

Partiendo de esta premisa, la presente contribución se centra en los instrumentos de política activa de empleo y en los mecanismos de regulación de la entrada y estancia de los ciudadanos de terceros países por motivos laborales, con exclusión del trabajo por cuenta propia, y examina el papel potencial de las plataformas digitales públicas para hacer más coordinados y eficientes los correspondientes procedimientos administrativos.

La integración entre sistemas interoperables, identidades digitales e instrumentos vinculados al marco eIDAS 2, en caso de extenderse también a las relaciones con los terceros países extracomunitarios, podría facilitar las fases de identificación, verificación de los requisitos, selección y admisión de los trabajadores migrantes, reduciendo las cargas y los plazos procedimentales y favoreciendo una circulación más eficaz de la información entre las administraciones implicadas. El objetivo último es evaluar si la transformación digital de la administración puede contribuir no solo a la simplificación de los procedimientos migratorios, sino también a un encuentro más eficiente entre la demanda y la oferta de trabajo, desde una perspectiva de coordinación que supere la dimensión exclusivamente nacional y se proyecte hacia un espacio administrativo europeo más integrado.

2. Lo que dice la literatura

En los últimos veinte años, la migración ha constituido el factor impulsor del crecimiento demográfico total en la zona del euro. En ausencia de flujos migratorios, la población de la Unión Europea, como ya se ha apuntado en párrafos anteriores, registraría una drástica reducción estimada en un 6% para 2100. Este escenario ha sido analizado en los estudios de Mongelli y Ciscar (2018) demostrando cómo la ausencia de inmigración agravaría el envejecimiento demográfico y reduciría

de manera significativa la fuerza laboral disponible, con un drástico empobrecimiento de la población de la UE y repercusiones sobre la competitividad y el peso geopolítico de la propia Unión.

Especial relevancia adquiere el estudio comparativo de las proyecciones de Eurostat para el período 2023-2035, analizadas por Basso et al. (2025), que contemplan cuatro escenarios migratorios. En el escenario base, caracterizado por niveles constantes de inmigración, se concluye un aumento del 3,3 % en España. En los escenarios de baja migración y de ausencia de migración se produciría una contracción más acentuada de la población en edad laboral. Por el contrario, un escenario de alta inmigración (incremento del 33 % respecto al escenario base) podría generar una expansión del 7,1 % en España. Estas proyecciones confirman la relevancia estructural del trabajo migrante en el sistema productivo español.

Por otra parte, el análisis del Fondo Monetario Internacional (2024) pone de relieve cómo los flujos migratorios de carácter económico producen efectos globalmente positivos sobre el empleo. Los datos muestran que la llegada de trabajadores extranjeros a los países de OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) contribuye tanto a la expansión del empleo total como a la mejora de la productividad, sin generar impactos desfavorables para la fuerza laboral autóctona. En esta misma línea, Giordano (2025) apunta que la contribución económica y social de la población migrante es decisiva para atenuar los efectos del declive demográfico y para preservar los equilibrios geopolíticos del país. Si los flujos migratorios son adecuadamente gestionados, pueden contribuir al rejuvenecimiento y al crecimiento cultural de la población; en ausencia de políticas de integración eficaces, en cambio, los flujos migratorios corren el riesgo de generar fracturas sociales y de debilitar la cohesión interna.

3. La administración pública como plataforma: la infraestructura digital europea

En los últimos años, la creciente disponibilidad de datos abiertos y su intercambio dentro del mercado digital han favorecido la difusión de un nuevo modelo de gobernanza pública, a menudo descrito como «administración como plataforma» (O'Reilly, 2011). Este paradigma representa la adaptación, en el ámbito institucional, del modelo de plataforma propio de la economía digital, en el que las infraestructuras tecnológicas y los entornos digitales permiten la interacción entre las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos. Las plataformas digitales se convierten así en instrumentos a través de los cuales organizar servicios, compartir información y crear ecosistemas complejos de relaciones económicas y sociales (Van Dijck *et al.*, 2018). Desde esta perspectiva, la administración pública no se limita a utilizar herramientas tecnológicas para digitalizar sus procesos, sino que asume ella misma el papel de infraestructura digital, capaz de garantizar la interoperabilidad entre sistemas, administraciones y sujetos privados (Sandulli, 2021).

Gracias a la interacción entre los datos abiertos y las plataformas digitales, los servicios públicos se vuelven cada vez más *data-driven*, es decir, basados en el uso estratégico de los datos para mejorar los procesos de toma de decisiones y la prestación de los servicios. Esto favorece la innovación, contribuye a la simplificación de los procedimientos administrativos y al aumento de la eficiencia de la acción pública, permitiendo al mismo tiempo a desarrolladores y operadores económicos crear

aplicaciones y servicios que reutilizan la información pública (Torregiani, 2020). Si en un principio la Unión confiaba principalmente a los Estados miembros la tarea de aplicar y ejecutar el Derecho de la UE —según el modelo conocido como federalismo ejecutivo—, con el tiempo ha asumido un papel cada vez más activo en la coordinación y el apoyo de la actuación de las administraciones nacionales, favoreciendo formas de colaboración cada vez más estrechas entre las instituciones europeas y los Estados miembros. En este proceso, las tecnologías digitales y los sistemas de información han facilitado la cooperación administrativa y el intercambio de datos entre los diferentes países de la Unión.

Un ejemplo significativo está representado por el Reglamento (UE) 2018/1724, que estableció la Pasarela Digital Única (*Single Digital Gateway* — SDG), destinada a facilitar el acceso en línea a información, procedimientos administrativos y servicios de asistencia para los ciudadanos y las empresas que operan en el mercado interior. A través de este portal, los ciudadanos y las empresas pueden obtener información, iniciar trámites y completar procedimientos en línea sin tener que afrontar las complejidades de los diferentes ordenamientos administrativos nacionales. El Reglamento introduce además el principio *once only*, según el cual la información que ya está en poder de una administración pública no debe volver a solicitarse a los ciudadanos, favoreciendo la simplificación administrativa y la eficiencia. Para hacer operativo este principio se ha desarrollado el Once Only Technical System (OOTS), que permite el intercambio automático y seguro de datos entre las administraciones de los diferentes Estados miembros en el desarrollo de los procedimientos administrativos. Paralelamente, la Unión ha promovido instrumentos de cooperación digital incluso antes de la adopción de normas vinculantes en la materia, como el sistema SOLVIT, puesto en marcha en 2001 para resolver de manera rápida e informal las controversias relacionadas con la aplicación del Derecho del mercado interior.

En la estrategia europea sobre los datos se inserta el Reglamento (UE) 2024/903 (*Interoperable Europe Act*), que garantiza la interoperabilidad transfronteriza de los servicios públicos digitales en la UE, favoreciendo la circulación de los datos de acuerdo con dos principios rectores —subsidiariedad e interoperabilidad— que, mediante sistemas de información en red centralizados entre los Estados miembros y conformes con la Directiva (UE) 2022/2555 sobre ciberseguridad (NIS2), determinan la creación de espacios digitales comunes en el mercado único de los datos (Cerrina Feroni, 2025). En la cúspide de la gobernanza opera el Comité de una Europa Interoperable (Interoperable Europe Board), compuesto por un representante de la Comisión y por uno de cada Estado miembro, con un observador designado por el Comité de las Regiones.

La Comisión Europea, en la Comunicación de 9 de marzo de 2021 «Brújula Digital 2030», destacó la necesidad de acelerar la digitalización de los servicios públicos de aquí a 2030, garantizando la interoperabilidad en todos los niveles de la administración; la Decisión (UE) 2022/2481 establece, a su vez, el objetivo de que el 100 % de los servicios públicos esenciales sean accesibles en línea para la misma fecha.

Desde junio de 2024, en aplicación del Reglamento, las administraciones de los Estados miembros deben poner a disposición los datos de alto valor, tal como se definen en la Directiva sobre datos

abiertos y en el Reglamento (UE) 2023/138, mediante API o descarga masiva, garantizando un acceso gratuito, normalizado y reutilizable por parte de entidades, desarrolladores y ciudadanos.

3.1. eIDAS 2 y la Cartera Europea de Identidad Digital

El Reglamento (UE) n.º 910/2014, conocido como eIDAS (*Electronic Identification, Authentication and Trust Services*), fue adoptado con el fin de crear un marco normativo común en materia de identidad digital y servicios de confianza, permitiendo a los ciudadanos utilizar sus propios medios de identificación electrónica para autenticarse también en otros Estados miembros y favoreciendo así el acceso a los servicios digitales más allá de las fronteras nacionales (Finocchiaro, 2015). El Reglamento (UE) 2024/1183, en vigor desde el 20 de mayo de 2024, mejora su eficacia mediante la introducción de un nuevo marco europeo para la identidad digital, comúnmente denominado eIDAS 2, con el objetivo de garantizar que los ciudadanos, las empresas y las administraciones puedan utilizar soluciones de identidad digital fiables, seguras e interoperables en toda la Unión, así como de garantizar la plena aceptación de los servicios de confianza cualificados, reduciendo la fragmentación entre los sistemas nacionales (Fabián y Kollár, 2023).

Un elemento central de eIDAS 2 es la introducción de la Cartera Europea de Identidad Digital (European Digital Identity Wallet), un medio de identificación electrónica que permite al usuario conservar, gestionar y compartir de forma segura sus propios datos y las credenciales electrónicas vinculadas a su identidad, identificarse en línea y fuera de línea, solicitar certificados y realizar firmas electrónicas cualificadas o sellos electrónicos. El Reglamento obliga a cada Estado miembro a poner a disposición al menos una cartera digital, en un plazo de veinticuatro meses a partir de la adopción de los actos de ejecución de la Comisión, desarrollada de acuerdo con modelos de código abierto y capaz de garantizar a los usuarios el pleno control sobre el uso de sus propios datos. El sistema se basa en el principio del reconocimiento mutuo de los sistemas de identificación electrónica notificados por los Estados miembros, estructurados en tres niveles de garantía —bajo, sustancial y alto— y se aplica principalmente al sector público, donde el reconocimiento es obligatorio, pero pretende extenderse progresivamente también al sector privado, fomentando que las empresas y las grandes plataformas en línea acepten la cartera como instrumento de autenticación.

En materia de protección de datos personales, el Reglamento obliga a los proveedores a recopilar únicamente la información estrictamente necesaria y a garantizar la separación lógica de los datos tratados en el marco del servicio.

4. La entrada regulada de los migrantes en España por motivos laborales

La Unión Europea desempeña un papel de coordinación, definiendo las condiciones comunes para la entrada y la estancia legal de los ciudadanos de terceros países. No obstante, los Estados miembros mantienen plena autonomía para determinar el tipo de trabajo, el sector productivo y el número de personas admisibles en su territorio por motivos laborales. Quienes no estén en posesión de un visado válido pueden regularizar su situación mediante la presentación de una solicitud de asilo de conformidad con el Reglamento de Dublín n.º 604/2013, mientras que el derecho de estancia por

períodos superiores a tres meses sigue estando sujeto a requisitos específicos que varían en función de la situación del solicitante y de los acuerdos bilaterales con el país de origen.

En España, el acceso al mercado laboral está supeditado a la posesión de un permiso de residencia válido, concedido para distintas finalidades —trabajo por cuenta ajena por tiempo indefinido, trabajo por cuenta propia o trabajo de temporada, estudios o formación, reagrupación familiar, motivos de salud, protección internacional o circunstancias excepcionales—. Entre estas últimas se incluye la figura del «arraigo», introducida por el Real Decreto 1155/2024, de 20 de noviembre de 2024, que permite obtener una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, siempre que el extranjero en situación irregular acredite vínculos sociales, laborales, familiares o de estudios en el país. Para responder a la demanda de mano de obra y cubrir los puestos vacantes en determinados sectores, España cuenta, en particular, con tres instrumentos: la Tarjeta Azul UE, reservada a los trabajadores altamente cualificados; el Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura; y el programa GECCO para la migración circular.

4.1. La Tarjeta Azul UE

La Tarjeta Azul UE es actualmente uno de los principales instrumentos mediante los cuales la Unión Europea trata de atraer a profesionales altamente cualificados procedentes de terceros países (Bešić *et al.*, 2025). Establecida por la Directiva 2009/50/CE y posteriormente actualizada por la Directiva (UE) 2021/1883, se configura como una autorización de residencia para trabajadores extranjeros altamente cualificados que pretenden trabajar en uno de los Estados miembros. Fue incorporada al ordenamiento español mediante el nuevo Reglamento de Extranjería, aprobado por el Real Decreto 1155/2024, de 20 de noviembre, y por el artículo 71 bis de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. La autorización tiene por objeto facilitar la entrada de personal especializado, ofreciendo procedimientos más rápidos y flexibles y, gracias a un marco jurídico armonizado, una mayor movilidad intraeuropea.

En comparación con las autorizaciones para trabajadores altamente cualificados concedidas por los distintos Estados miembros, la Tarjeta Azul se caracteriza por una marcada dimensión supranacional: puede ser solicitada tanto por ciudadanos extranjeros que ya se encuentren legalmente presentes en un Estado de la Unión como por personas que todavía residan en su país de origen y hayan recibido una oferta de empleo de un empleador europeo. Un aspecto central de este instrumento es la posibilidad de acumular períodos de residencia en diferentes Estados miembros a efectos de obtener un permiso de residencia de larga duración en la Unión, lo que aumenta su utilidad para quienes pretendan desarrollar su actividad profesional en un Estado distinto de aquel en el que residen o se han formado, superando las restricciones típicas de otras categorías de permisos de trabajo.

La duración de la Tarjeta Azul no está estandarizada a escala europea: cada país la determina de manera autónoma, dentro de un intervalo comprendido entre uno y cuatro años. En España (Ley 14/2013), salvo en el caso de los contratos de duración indefinida, la autorización se concede generalmente por dos años renovables. Los titulares disfrutan, además, de una serie significativa de garantías, entre ellas la libertad de circulación dentro de la Unión, el acceso a empleos cualificados y

la posibilidad de reagrupación familiar, elementos que favorecen trayectorias migratorias más estables e integradas.

Para acceder a la Tarjeta Azul se exige una titulación de educación superior de al menos tres años de duración —o una cualificación profesional postsecundaria equivalente— o, alternatively, una cualificación profesional respaldada por al menos cinco años de experiencia laboral pertinente (tres años para determinados puestos del sector de las TIC), además de no tener antecedentes penales ni condenas que recaigan sobre el solicitante; para determinadas profesiones reguladas se establecen requisitos específicos. La solicitud es presentada por las empresas ante las oficinas competentes —en España, la Oficina de Extranjería o la Unidad de Grandes Empresas y Colectivos Estratégicos (UGE)—, previa comprobación de la inexistencia de trabajadores disponibles en el mercado nacional. En caso de resolución favorable, el trabajador obtiene un visado en su país de origen y, posteriormente, la tarjeta física a su llegada a Europa; la normativa prevé una resolución en un plazo de 45 días en España. La Tarjeta Azul UE se configura, por tanto, como un instrumento estratégico no solo para el mercado laboral de los Estados miembros, sino también para la integración de los trabajadores procedentes de terceros países y la puesta en valor de sus competencias, ofreciendo un itinerario claro y estructurado para su establecimiento legal en la Unión.

4.2. El Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura

El acceso al mercado laboral español para los ciudadanos extracomunitarios está supeditado a la obtención de una autorización de trabajo y residencia, cuya solicitud debe ser presentada por el empleador español antes de la entrada del trabajador en el país. La autorización puede concederse en dos únicas circunstancias identificadas por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE): cuando la oferta de empleo corresponde a un puesto incluido en el Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, o cuando, mediante el denominado «test del mercado laboral», los servicios públicos de empleo confirman la ausencia de candidatos adecuados que ya se encuentren en España.

El Catálogo, elaborado y actualizado trimestralmente por el SEPE en aplicación de la Resolución de 8 de febrero de 2005, identifica las ocupaciones en las que se observa una escasez estructural de mano de obra en relación con determinadas áreas geográficas, permitiendo a los empleadores iniciar el procedimiento para la obtención de una autorización para un trabajador extranjero y facilitando así la entrada legal en respuesta a las necesidades más urgentes del mercado laboral (Corella, 2025). Mediante este mecanismo, las empresas españolas pueden seleccionar a los trabajadores directamente en sus países de origen, siempre que acrediten la ausencia de trabajadores locales disponibles y publiquen la oferta a través de los servicios públicos de empleo, garantizando la transparencia y la trazabilidad; solo posteriormente la empresa puede solicitar las autorizaciones de trabajo ante la Oficina de Extranjería competente, mientras que los consulados españoles en los países de origen expiden los visados de entrada.

A pesar del objetivo de garantizar una entrada regular y planificada de los trabajadores extranjeros, el sistema presenta importantes limitaciones en su aplicación. Los largos tiempos de espera y las frecuentes denegaciones por parte de las autoridades consulares son percibidos tanto por las empresas

como por los trabajadores como factores de ineficiencia, que terminan desincentivando su utilización (Ramos Poley, 2023). En un contexto de creciente demanda de mano de obra, especialmente en los sectores de la hostelería, los cuidados, la construcción y la logística, el Catálogo sigue siendo incompleto y no refleja plenamente las necesidades reales del mercado, incluyendo principalmente puestos correspondientes a sectores específicos como el marítimo o el deportivo. Esto resulta evidente al comparar los catálogos de ocupaciones de difícil cobertura desde 2014 con los actuales, en los que aparecen sustancialmente las mismas ocupaciones. La obligación de demostrar la inexistencia de trabajadores locales disponibles para las ocupaciones no incluidas en el Catálogo genera retrasos adicionales, mientras que la fragmentación del procedimiento —con trámites duplicados entre España y los países de origen— da lugar a un marco normativo complejo y poco transparente.

Para hacer frente también a estas dificultades, además de al descenso demográfico y a la situación de los migrantes en situación irregular, el Gobierno español aprobó mediante el Real Decreto 1155/2024 un nuevo Reglamento de Extranjería, destinado, entre otras cuestiones, a simplificar la interacción en línea entre empresas y trabajadores y a regularizar, a través del programa de arraigo, a aproximadamente 900.000 inmigrantes en el transcurso de un período de tres años, según las estimaciones del Gobierno. En definitiva, el Catálogo sigue siendo un instrumento útil para regular la entrada de trabajadores extranjeros, pero sus limitaciones reducen su eficacia global: su actualización y ampliación, junto con una revisión de los procedimientos administrativos en un sentido más ágil y flexible, siguen siendo condiciones esenciales para garantizar un sistema de inmigración más eficiente y transparente.

4.3. El programa GECCO y la migración circular

Para hacer frente a la escasez de mano de obra en sectores estratégicos como la agricultura y el turismo, el Gobierno español estableció el programa GECCO (Gestión Colectiva de Contrataciones en Origen), regulado por la Ley Orgánica 4/2000, modificada por la Ley Orgánica 2/2009, y desarrollado por el Real Decreto 557/2011, que regula su gestión en el Título VIII. En 2022, el Real Decreto 629 introdujo importantes novedades, entre ellas las autorizaciones de trabajo plurianuales, de conformidad con la Directiva 2014/36/UE sobre la entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros.

El programa permite a los trabajadores extranjeros obtener autorizaciones de trabajo plurianuales, a condición de que regresen a su país de origen al término de los contratos: pueden ser empleados durante un máximo de nueve meses al año y por un período total no superior a cuatro años, con la obligación de regresar periódicamente al término de cada temporada de trabajo y de forma definitiva al finalizar la vigencia de la autorización, salvo prórrogas. Los empleadores deben demostrar la ausencia de mano de obra disponible en el mercado interno y garantizar unas condiciones contractuales y logísticas adecuadas, entre ellas un alojamiento conforme a la normativa, la organización de los viajes y el efectivo cumplimiento del contrato.

España también ha celebrado acuerdos bilaterales con diversos países, entre ellos Marruecos, con el que puso en marcha el proyecto WAFIRA (Women As Financially Independent Rural Actors),

dirigido a mujeres marroquíes empleadas de forma temporal en actividades rurales, especialmente en la provincia de Huelva. A través de programas de formación en emprendimiento, desarrollo empresarial, educación financiera y liderazgo, las participantes adquieren las herramientas necesarias para poner en marcha su propia actividad en las regiones de origen una vez que regresan.

Sin embargo, existen dudas significativas acerca de la capacidad efectiva de estos programas para alcanzar los objetivos para los que fueron concebidos. Estos proyectos deberían promover la movilidad laboral, facilitar el intercambio de competencias y favorecer el desarrollo económico tanto en los países de origen como en los de destino. En la práctica, sin embargo, las autorizaciones de trabajo y residencia son generalmente temporales y están vinculadas a determinados sectores agrícolas o a determinadas áreas geográficas, lo que limita la libertad de movimiento de los migrantes y los expone a situaciones de precariedad y potencial explotación. Es importante destacar que estas restricciones no se aplican a los trabajadores altamente cualificados, como aquellos incluidos en el régimen de la Tarjeta Azul UE.

5. Identidad digital y gestión de los flujos migratorios por motivos laborales: perspectivas de desarrollo

En el ámbito de la migración laboral regulada, la presente contribución ha reconstruido el modelo español, poniendo de relieve tanto sus puntos fuertes como sus aspectos críticos, así como las dificultades que condicionan su aplicación concreta. El Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura muestra una eficacia solo parcial: el número de migrantes que consigue efectivamente acogerse a él sigue siendo limitado. El marco normativo resulta, por tanto, compartible en sus principios, pero su aplicación práctica todavía está lejos de alcanzar los objetivos declarados, sobre todo debido al elevado grado de burocratización de los procedimientos; su simplificación y agilización producirían beneficios significativos.

El análisis de Mazzetti (2024) cuestiona el modelo teórico de la «migración circular», demostrando cómo, en la práctica, las políticas migratorias de la UE —de las que el programa español GECCO constituye una aplicación— se basan más bien en la migración temporal. Las normativas vigentes imponen, en efecto, límites a la permanencia y restricciones a los desplazamientos de los trabajadores, contradiciendo la idea de fluidez y reiteración propia de la migración circular.

De este análisis se desprende la necesidad de una revisión profunda de los mecanismos de acceso al empleo reservados a los ciudadanos extracomunitarios en España: un sistema más ágil, eficiente y transparente, capaz de generar condiciones concretas de movilidad e inclusión laboral para todos, también mediante instrumentos como los visados para la búsqueda de empleo (Del Cuvillo *et al.*, 2024). En esta dirección, Mauri (2025) identifica en el aprendizaje de la lengua del país de acogida una palanca decisiva para la inclusión social y laboral de los migrantes, precisando, sin embargo, que los itinerarios lingüísticos solo pueden producir resultados duraderos si se integran en un marco normativo supranacional vinculante, capaz de garantizar una aplicación homogénea y de superar las resistencias económicas y políticas que actualmente frenan su implementación. Asimismo, deberían

acelerarse los procedimientos de reconocimiento y homologación de las titulaciones y de las competencias que posee la población migrante.

La solución podría desprenderse de los objetivos de la UE, que en los últimos años ha extendido, mediante estrategias de externalización, el control de los flujos migratorios más allá de sus propias fronteras, implicando a terceros países en su gestión con el fin de aliviar la presión sobre los Estados miembros situados en las fronteras exteriores (Inyang, 2025). Instrumentos como el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África y los acuerdos bilaterales de apoyo técnico han incentivado a varios países de África Occidental a adoptar sistemas de vigilancia y gestión biométrica de los flujos, favoreciendo la construcción de auténticas «zonas tampón» migratorias (Castillejo, 2017). Sin embargo, este enfoque, aunque se haya presentado como funcional también para la prevención de los viajes peligrosos, ha suscitado interrogantes acerca de la asimetría de las relaciones de poder que se ha generado entre la Unión Europea y los países socios.

En este contexto, una hipótesis alternativa y complementaria para mejorar la interoperabilidad de las bases de datos en el control migratorio —en consonancia con el principio de las *Digital Public Infrastructures* (OECD, 2024)— consiste en promover, también hacia terceros países, formas de desarrollo de la identidad digital siguiendo el modelo de la Cartera Europea de Identidad Digital prevista por eIDAS 2. La combinación entre el artículo 216 TFUE, las disposiciones contenidas en el Título V del TFUE sobre inmigración y asilo, los principios de solidaridad del artículo 80 TFUE y los actos vinculantes del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo ofrece una posible base jurídica para la celebración de acuerdos internacionales destinados a extender el uso de la Cartera Europea de Identidad Digital a terceros países. Este instrumento, mediante la identificación electrónica de los usuarios, permitiría conservar, gestionar y compartir de forma segura los datos de identidad y las correspondientes credenciales electrónicas, permitiendo identificarse en línea y fuera de línea, solicitar certificados y realizar firmas electrónicas cualificadas.

Un ejemplo es el proyecto privado de identidad digital denominado World (anteriormente Worldcoin), que utiliza el escaneo del iris para crear una identidad única («World ID»), con el objetivo de distinguir a los seres humanos reales de los bots y facilitar el acceso a servicios digitales y financieros (Siad, y Sagar, 2025). El sistema se basa en tecnologías avanzadas como la IA y la criptografía, pero plantea cuestiones críticas relacionadas con la recopilación de datos biométricos, la transparencia y el control privado de la información. La intervención pública en la difusión de sistemas de identidad digital global puede reducir estos riesgos mediante la introducción de normas más estrictas sobre la gestión de datos sensibles y de obligaciones de transparencia.

En el marco del Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, de las políticas de seguridad interior de la Unión y de los procedimientos de entrada de los ciudadanos de terceros países por motivos laborales, el uso de documentos de identidad digitales podría desempeñar una función estratégica como instrumento de identificación segura, interoperable y estandarizada, en consonancia con el objetivo —propio de la normativa europea en materia de fronteras, visados, asilo y cooperación con terceros Estados— de garantizar un equilibrio entre seguridad, eficiencia administrativa y protección de los derechos fundamentales. El Reglamento (UE) n.º 515/2014, relativo al Fondo de Seguridad

Interior, incluye entre sus objetivos el refuerzo de la gestión integrada de las fronteras exteriores mediante sistemas informáticos comunes, procedimientos coordinados y tecnologías avanzadas de identificación; desde esta perspectiva, una cartera de identidad digital de vocación universal podría constituir un instrumento funcional a estos fines, permitiendo una gestión más rápida y segura de los procedimientos migratorios y de los controles documentales.

Promover formas de identificación universalmente reconocidas podría, además, favorecer la estandarización de las identidades digitales, la verificabilidad inmediata de los documentos electrónicos, la reducción del fraude de identidad y un intercambio más eficaz de información entre las autoridades nacionales, con beneficios no solo en términos de seguridad, sino también de protección de los derechos de los migrantes y de los solicitantes de asilo, incluidas las personas con necesidades específicas. Para la estancia de corta duración de los ciudadanos de terceros países por motivos laborales o de estudios, los controles correspondientes podrían anticiparse ya en la fase de solicitud de la autorización previa o del visado, permitiendo realizar comprobaciones preventivas directamente en los países de origen.

En general, la interoperabilidad de los sistemas de identidad digital podría reforzar la cooperación entre los Estados, mejorar la transparencia de los flujos administrativos y contribuir a una gestión más eficiente de las relaciones transfronterizas, tanto en el ámbito migratorio como en el económico y comercial. Desde esta perspectiva, iniciar desde ahora una reflexión sobre la interoperabilidad de los procesos y de los sistemas, también en las relaciones con terceros países, parece indispensable para garantizar la futura circulación transfronteriza de las credenciales y de los documentos digitales en condiciones de seguridad, fiabilidad y reconocimiento mutuo.

Referencias

- Basso, G., Gentili, E., Lattanzio, S., & Roma, G. 2025. *Flussi migratori e politiche in Italia e in altri paesi europei* (Occasional Papers n. 923). Banca d'Italia.
<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2025-0923/index.html>
- Castillejo, C. 2017. *The EU Migration Partnership Framework: time for a rethink?* (No. 28/2017). Discussion paper. <https://ideas.repec.org/p/zbw/diedps/282017.html>
- Cerrina Feroni, G. 2025. "Verso la self-sovereign identity: quali sfide per la protezione dei dati personali?", en *Il valore del dissenso. Riflessioni con Vincenzo Zeno-Zencovich*, p. 820.
<https://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2026/01/Ebook-TOMO-1-Il-Valore-del-dissenso.pdf>
- Corella, Á. S. 2025. "Desafíos de la política migratoria española en el siglo XXI". *Derechos y Libertades: Revista de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos*, (53), p. 328.
<https://doi.org/10.20318/dyl.2025.9467>
- Del Cuvillo, A. 2024. Flujos migratorios y gestión del mercado de trabajo. *Temas laborales, Revista andaluza de trabajo y bienestar social* n° 175/2024. <http://hdl.handle.net/10498/35483>
- Eurostat. 2025. *Demografía de Europa – Edición interactiva 2025*.
https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Population_structure_and_ageing
- Fabián, A., & Kollár, G. 2023. "Trends in the Digitalisation of Public Administrations: In Light of EU Legislation and Domestic Developments". *Central European Public Administration Review*, 21, p. 119. <https://doi.org/10.17573/cepar.2023.2.06>

- Finocchiaro, G. 2007. "Identità personale (diritto alla)", Torino 2010; sulla individuazione «inequivoca» della persona v. G. Resta, "Identità personale e identità digitale", in *Diritto dell'Informatica*, pp. 511 ss. <https://cris.unibo.it/handle/11585/90247>
- Fondo Monetario Internazionale. 2024. *Perspectivas económicas regionales: Europa*. FMI. <https://www.imf.org/en/publications/weo/issues/2025/04/22/world-economic-outlook-april-2025>
- Giordano, A. 2025. "Il declino demografico italiano e le sue ripercussioni sugli equilibri geopolitici mondiali". *Sinapsi*, XV, 1, 18-28. <https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/8a5926d6-5a46-4aad-a274-23b6d8d0acde/content>
- Inyang, P. O. 2025. "AI-driven border surveillance in ECOWAS: implications for migrants' rights and data privacy in the age of cyber sovereignty". *Politikon*, 52(3-4), 365-384. <https://doi.org/10.1080/02589346.2026.2622779>
- Mauri, F. 2025. "Il quadro giuridico europeo in relazione all'apprendimento della lingua del paese ospitante come strumento di accoglienza ed inclusione degli stranieri". *Federalismi.it*, 2025(12), 73-96. https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=52096&content=&content_author=
- Mazzetti, M. 2024. "Circular or temporary? Migration models in the EU, Italian and German legislation". *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*.
- Mongelli, I., & Ciscar, J. C. 2018. *Economic consequences of zero international migration in the EU: An assessment for Europe based on the Eurostat population projections* (EUR 29246 EN). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/65431>
- O'Reilly, T. 2011. "Government as a Platform". *Innovations*, 1, 13-40. https://doi.org/10.1162/INOV_a_00056
- Ramos Poley, L. 2023. "El nuevo modelo de gestión laboral de la migración a partir de la reforma operada por el Real Decreto 629/2022, de 26 de julio". *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, (475), 107-140. <https://doi.org/10.51302/rtss.2023.9017>
- Sandulli, A. 2021. "Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche". *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2, p. 517.
- Siad, R., & Sagar, A. 2025. "AGAR, AI-powered digital identity systems and the new digital divide: The case of world". *Emerging Media*, 3(3), 391-400. <https://doi.org/10.1177/27523543251340713>
- Torregiani, S. 2020. "Il dato non personale alla luce del regolamento (UE) 2018/1807: tra anonimizzazione, ownership e Data by design". *Federalismi.it*, 18, p. 328. <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=43631>
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2025. *World Fertility 2024*. https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesapd_2025_wfr_2024_final.pdf
- Van Dijck, J., Poell, T., & De Waal, M. 2018. *The Platform Society*. Oxford University Press.