

Bruselas, 27.4.2022
SWD(2022) 655 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

[...]

que acompaña al documento

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo

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 (refundición)

{COM(2022) 655 final} - {SEC(2022) 201 final} - {SWD(2022) 656 final}

Ficha resumen
Iniciativa legislativa relativa a la revisión de la Directiva sobre el permiso único (punto del programa de trabajo de la Comisión para 2021)
A. Necesidad de actuar
¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta? Los principales objetivos de la Directiva sobre el permiso único son el establecimiento de un procedimiento único de solicitud de permisos combinados de trabajo y residencia y la garantía de un conjunto común de derechos para los nacionales de terceros países elegibles, basado en la igualdad de trato con los nacionales del Estado miembro que concede el permiso único. Sin embargo, como ya se destacó en el control de adecuación sobre la migración legal de 2019 y en el informe de ejecución, algunas cuestiones pendientes siguen dificultando la plena consecución de los objetivos. Los principales problemas detectados pueden agruparse en tres ámbitos: 1) un procedimiento de solicitud complejo e ineficiente y unos derechos poco claros que, en algunos casos, alargan los procedimientos y reducen el atractivo de la UE para los nacionales de terceros países; 2) determinadas categorías de migrantes no quedan incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva ni de ningún otro instrumento jurídico de la UE; existen normas diferentes sobre las condiciones de admisión para las personas con cualificaciones bajas y medias; 3) los trabajadores no están suficientemente protegidos frente a la explotación. Los empleadores de la UE y los migrantes se ven afectados negativamente por las deficiencias de la Directiva, que se traducen en carga administrativa, largos tiempos de espera e incertidumbre en cuanto a las normas aplicables. El principal factor causante de estos problemas que se ha detectado es un fallo normativo, es decir, deficiencias del actual marco normativo general de la UE. Muchas disposiciones de la Directiva conceden un amplio margen de discrecionalidad a los Estados miembros, permitiendo normas divergentes, lo que a su vez debilita la armonización de las normas a escala de la UE.
¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa? Los objetivos políticos generales de la iniciativa son los siguientes: 1) garantizar una gestión eficiente de la migración; 2) fomentar la competitividad y el crecimiento en la UE; 3) garantizar un trato justo y la protección de los nacionales de terceros países que residen legalmente en la UE. Los objetivos políticos específicos que se corresponden con los problemas detectados son los siguientes: 1) simplificar los procedimientos de admisión; 2) garantizar una mayor eficiencia de los procedimientos de solicitud; 3) hacer frente a la escasez de mano de obra en la UE; 4) fortalecer la igualdad de trato entre los nacionales de terceros países y los ciudadanos de la UE; 5) proteger a los trabajadores de terceros países de la explotación laboral.
¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE? Para seguir mejorando el procedimiento común establecido por la Directiva es necesaria una actuación de la UE. Es poco probable que los problemas señalados anteriormente desaparezcan en un futuro próximo, ya que están directamente relacionados con las disposiciones jurídicas actuales, que son complejas, a veces poco claras o incompletas, y ofrecen un amplio margen de discrecionalidad a los Estados miembros para su aplicación, lo que permite que existan normas divergentes.
B. Soluciones
¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué?

En la evaluación de impacto se valoraron **tres opciones políticas**, con distintos niveles de intervención de la UE:

- La **opción 1** consiste en mejorar la aplicación de la Directiva por parte de los Estados miembros mediante el intercambio de mejores prácticas, la elaboración de un manual sobre permisos únicos o recomendaciones, etc.
- La **opción 2** prevé una intervención legislativa destinada a racionalizar el procedimiento de solicitud y reforzar los derechos de igualdad de trato mediante recomendaciones.
- La **opción 3** prevé cambios legislativos descritos en la opción 2, mejorando los derechos de igualdad de trato y aclarando el ámbito de aplicación personal de la Directiva, así como reforzando la protección contra la explotación laboral.

La **opción preferida** es la **opción 3**, ya que aborda las deficiencias existentes de la Directiva; racionaliza en mayor medida los procedimientos; refuerza los derechos de igualdad de trato, aclara el ámbito de aplicación y mejora la protección contra la explotación.

¿Quién apoya cada opción?

El **Parlamento Europeo** apoyaría todos los elementos de las opciones 2 y 3, pero esperaría una mayor ambición en cuanto al establecimiento de normas de la UE para los trabajadores con cualificaciones bajas y medias. La gran mayoría de las **partes interesadas** consultadas (sociedad civil, interlocutores económicos y sociales, expertos en migración legal) está a favor de las medidas incluidas en las opciones 2 y 3. Los **Estados miembros** tienen una preferencia general por la opción 1, ya que algunos de ellos se han mostrado reticentes a una revisión de la Directiva o a cualquier nueva legislación en materia de migración legal. La opción preferida ofrece la oportunidad de alcanzar un acuerdo político, ya que prevé una revisión selectiva para mejorar la eficiencia global de la Directiva y la protección de los nacionales de terceros países.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida?

La opción preferida será altamente eficaz para alcanzar los objetivos y se beneficiará de una buena viabilidad política. También aclarará y ampliará ligeramente el ámbito de aplicación del actual permiso único (a los beneficiarios de protección con arreglo a la legislación nacional) y reforzará los derechos de los nacionales de terceros países. Además, incluir a los beneficiarios de protección nacional en el ámbito de aplicación de la Directiva mejoraría la seguridad jurídica y reforzaría el conjunto de derechos para quienes actualmente no se benefician de la igualdad de trato o solo se benefician en cierta medida. Con disposiciones comunes sobre inspecciones, sanciones y supervisión de los empleadores, también contribuiría a reforzar la protección de todos los trabajadores de terceros países cubiertos por la Directiva contra la explotación laboral.

¿Cuáles son los costes principales de las opciones preferidas?

Los costes estimados de la opción preferida incluyen:

- Costes puntuales para los Estados miembros de entre 2,0 millones EUR y 7,0 millones EUR en el Año 1,
- Costes recurrentes de entre 100 000 EUR y 12,0 millones EUR anuales.

La opción también prevé ahorros de costes:

- Entre 200 000 EUR y 4,0 millones EUR anuales para los Estados miembros.
- Entre 89,0 y 546,0 millones EUR anuales para los nacionales de terceros países.
- Entre 22,0 y 101,0 millones EUR anuales para los empleadores.

¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?

Se espera que las empresas y los empleadores se beneficien de un acceso más rápido y potencialmente más amplio a los recursos laborales de terceros países. La racionalización del procedimiento también podría animar a un mayor número de empleadores a contratar a trabajadores de terceros países cuando las vacantes no puedan cubrirse localmente.

Al mismo tiempo, es posible que las empresas y los empleadores tengan que cumplir las nuevas normas sobre prevención, inspecciones y sanciones contra la explotación laboral.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

Se espera que las autoridades nacionales aumenten la eficiencia de sus procedimientos de solicitud gracias a una mayor racionalización de sus procedimientos, aunque podrían tener que hacer frente a algunos costes iniciales a la hora de introducir las nuevas disposiciones. Unos procedimientos más eficientes, una igualdad de trato reforzada y la prevención de la explotación pueden beneficiar a los Estados miembros en lo que respecta a la adecuación de las capacidades y la posible solución del problema de la escasez de mano de obra a través de la migración.

¿Habrá otros efectos significativos?
Se espera que los nacionales de terceros países se beneficien de la racionalización del procedimiento, lo que dará lugar a posibles reducciones de costes para ellos. Además, al aclarar las disposiciones sobre igualdad de trato, eliminar el vínculo con un único empleador y mejorar la protección contra la explotación laboral, se espera que la opción preferida reduzca el riesgo de explotación por parte de los empleadores. Se espera que la opción contribuya a reforzar derechos fundamentales específicos, tales como: la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado; el derecho a la propiedad; la no discriminación; unas condiciones de trabajo justas y equitativas; la vida familiar y profesional y los derechos relativos a la seguridad social y la ayuda social.
D. Seguimiento
¿Cuándo se revisará la estrategia?
El artículo 15 de la Directiva sobre el permiso único ya prevé que la Comisión informe periódicamente sobre la aplicación de la Directiva en los Estados miembros y proponga las modificaciones que considere necesarias. Este principio también se aplicará a los cambios derivados de la revisión de la Directiva.