

Revista Internacional y Comparada de

**RELACIONES
LABORALES Y
DERECHO
DEL EMPLEO**

Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

Michele Tiraboschi (Italia)

Directores Científicos

Mark S. Anner (Estados Unidos), Pablo Arellano Ortiz (Chile), Lance Compa (Estados Unidos), Jesús Cruz Villalón (España), Luis Enrique De la Villa Gil (España), Jordi Garcia Viña (España), Adrián Goldin (Argentina), Julio Armando Grisolia (Argentina), Óscar Hernández (Venezuela), María Patricia Kurczyn Villalobos (México), Lourdes Mella Méndez (España), Antonio Ojeda Avilés (España), Barbara Palli (Francia), Juan Raso Delgue (Uruguay), Carlos Reynoso Castillo (México), Raúl G. Saco Barrios (Perú), Alfredo Sánchez-Castañeda (México), Malcolm Sargeant (Reino Unido), Michele Tiraboschi (Italia), Anil Verma (Canada), Marcin Wujczyk (Polonia)

Comité Evaluador

Henar Alvarez Cuesta (España), Fernando Ballester Laguna (España), Francisco J. Barba (España), Ricardo Barona Betancourt (Colombia), Esther Carrizosa Prieto (España), M^a José Cervilla Garzón (España), Juan Escribano Gutiérrez (España), Rodrigo Garcia Schwarz (Brasil), José Luis Gil y Gil (España), Sandra Goldflus (Uruguay), Djamil Tony Kahale Carrillo (España), Gabriela Mendizábal Bermúdez (México), David Montoya Medina (España), María Ascensión Morales (México), Juan Manuel Moreno Díaz (España), Pilar Núñez-Cortés Contreras (España), Eleonora G. Peliza (Argentina), Salvador Perán Quesada (España), María Salas Porras (España), José Sánchez Pérez (España), Alma Elena Rueda (México), Esperanza Macarena Sierra Benítez (España)

Comité de Redacción

Omar Ernesto Castro Güiza (Colombia), Maria Alejandra Chacon Ospina (Colombia), Silvia Fernández Martínez (España), Paulina Galicia (México), Noemi Monroy (México), Juan Pablo Mugnolo (Argentina), Lavinia Serrani (Italia), Carmen Solís Prieto (España), Marcela Vigna (Uruguay)

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (ADAPT Technologies)

El régimen jurídico de los trabajadores altamente cualificados en la UE: entre la unidad y la diversidad*

Tatsiana USHAKOVA**

RESUMEN: En este estudio, se propone hacer un balance de la década de la política de la UE dirigida a regular los flujos migratorios en su modalidad de atracción de los trabajadores altamente cualificados. Básicamente, se trata de analizar los desafíos que plantea el instrumento llamado la “tarjeta azul”, establecido por la Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.

En 2016, la Comisión Europea presentó una propuesta para derogar la citada Directiva y ofrecer una regulación mejorada, teniendo en cuenta el análisis de la práctica de los Estados miembros de la UE. La actitud de los países europeos al respecto ha quedado afectada por las prioridades de las políticas nacionales y la crisis sobrevenida tras la adopción del instrumento actualmente en vigor. Los últimos resultados de la negociación a nivel europeo han puesto de relieve la oposición entre la necesidad de un planteamiento armonizado y los intereses particulares de los Estados.

Palabras clave: “Tarjeta azul”, directiva 2009/50/CE, migración altamente cualificada, trabajadores migrantes, política migratoria de la Unión Europea.

SUMARIO: 1. Introducción: ¿Por qué volver a hablar de la “tarjeta azul” europea? 2. Concepto de trabajador inmigrante altamente cualificado en la UE. 3. Criterios de admisión. 4. Derechos. 5. Aspectos de revisión. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

* El estudio se presentó como ponencia en el IX Congreso Internacional “Profesionalidad, contrato y negociación en el marco de la innovación social: Transiciones ocupacionales, trayectorias formativas y profesionales, valor del trabajo en la IV revolución industrial”, celebrado en Bérghamo, los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2018.

** Profesora Titular Interina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Alcalá (Madrid, España).

The legal regime of the high-skilled migrant workers in the EU: between unity and diversity

ABSTRACT: This study is aimed to take stock of the decade of the policy of the EU directed to develop a unified policy on migration concerning the attraction of the highly-skilled workers. Basically, it deals with the challenges that has faced the EU instrument known as “Blue Card” established by the Council Directive 2009/50/EC, of 25 May 2009, on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment.

In 2016, the European Commission presented a proposal to repeal the aforementioned Directive and provided for an improved regulation, taking into account the impact assessment and the follow up of implementation of the Directive 2009/50/EC in the EU Member States. The practice of European countries in this respect has been affected by the priorities of national policies and, in particular, by the situation of labour markets due to the economic and financial crisis following the adoption of the instrument currently in force. The latest negotiation results at European level have highlighted the opposition between the need for a harmonized approach and the national interests.

Key Words: Directive 2009/50, “blue card”, high-skilled migration, migrant workers, European Union Policy on Migration.

1. Introducción: ¿Por qué volver a hablar de la “tarjeta azul” europea?

La necesidad de volver a analizar el instrumento europeo llamado la “tarjeta azul”¹ se fundamenta en varias razones.

En primer lugar, y como punto de partida, cabe mencionar la Propuesta de la Comisión Europea de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta capacitación, de 7 de junio de 2016², que se debe al resultado poco satisfactorio de la Directiva 2009/50/CE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo altamente cualificado,

¹ Entre los estudios sobre el tema, véase: Grütters, C. y Strik, T. (eds.), *The Blue Card Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2018; Quirós Fons, A., “Legal immigration and work permit in EU: Blue Card and single application procedure as a model for successful harmonization”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, vol. 46, 2017, pp. 45-72; Fasciglione, M., “Assessing the effectiveness of the Blue Card Directive between challenging transposition processes, lackustre results, and proposals for reform: remarks from the Italian perspective”, en Cataldi, G. (ed.), *Mediterranean perspective on migrants' flows in the European Union: protection of rights, intercultural encounters and integration policies*, Editoriale Scientifica, 2016; Grove, C., “The European Union Blues: Why the Blue Card Will Help the EU Labor Market”, *The George Washington Law Review*, vol. 44, 2012, pp. 30-54; Gümüs, Y.K., “EU Blue Card Scheme: The Right Step in the Right Direction?”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 12, 2010, pp. 435-453; Steve, P., “Legislative Update: EC Immigration and Asylum Law Attracting and Deterring Labour Migration: the Blue Card and Employer Sanctions Directive”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 11, 2009, pp. 387-426.

Véase, también, los estudios de Ushakova, T., “La Directiva de la tarjeta azul de la UE como instrumento de la política activa de gestión migratoria”, *Tribuna Social. Revista de Seguridad Social y Laboral*, n. 236-237, 2010, pp. 57-69; “Los grandes retos de la migración altamente cualificada: las perspectivas internacional y europea”, *Relaciones Laborales*, n. 22, 2011, pp. 93-123; “La migración altamente cualificada como apuesta estratégica de la Unión Europea: un análisis crítico”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, n. 100 bis “Migraciones internacionales”, 2012, pp. 17-51, y “International Labour Migration and Decent Work: Reaffirming the ILO Right-based Approach”, en Carby-Hall, J. (ed.), *Essays on Human Rights: A Celebration of the Life of Dr. Janusz Kochanowski*, Ius et Lex Foundation, Warsaw 2014, pp. 493-519.

² Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta capacitación, COM (2016) 378 final, de 7 de junio de 2016. Véase, también, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2009/50/CE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (“Tarjeta Azul UE”), COM (2014) 287 final, de 22 de mayo de 2014.

conocida como la Directiva de la tarjeta azul³. Además, dicho proceso de revisión se enfrenta a notables dificultades, que quedan ilustradas en las posturas, en ocasiones irreconciliables, de las instituciones europeas (en particular del Parlamento Europeo y del Consejo), los Estados miembros de la Unión Europea (UE), los interlocutores sociales y las opiniones, más o menos críticas, de los estudiosos del mundo académico⁴.

En segundo lugar, y al formar parte de la política migratoria común de la UE⁵, la propuesta se enmarca en el cuarto pilar de la Agenda Europea sobre la Migración⁶. El instrumento pone de manifiesto que la prioridad de la acción europea en este ámbito sigue siendo la gestión de la migración irregular, y es evidente que los primeros tres pilares establecen los objetivos correspondientes: reducir los incentivos para la migración irregular, salvar vidas y diseñar un instrumento de asilo común. Así las cosas, la atracción de la migración altamente cualificada no se configura como una prioridad, con la dificultad añadida que plantean los desafíos sobrevenidos como consecuencia de la todavía reciente crisis económica, y de la avalancha de refugiados procedentes de África.

En tercer lugar, y en relación con la Directiva actual, cabe recordar que el fundamento jurídico de su adopción lo constituye el art. 79 del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)⁷, antiguo art. 63 [puntos 3 y 4 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE)]. El citado artículo encomienda a la UE el desarrollo de una política común de inmigración destinada a garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios y un trato equitativo a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros de la UE. A estos efectos, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, pueden adoptar medidas relativas, entre otros aspectos, a las condiciones de entrada y residencia [art. 79.2(a)] y los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente

³ Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, *DO* L155, de 18 de junio de 2009. La Directiva está en vigor desde el 19 de junio de 2009, y los Estados miembros de la UE tenían la obligación de incorporarla en el ordenamiento jurídico nacional antes del 19 de junio de 2011.

Véase, al respecto, Ushakova, T., “La Directiva de la tarjeta azul...”, *op. cit.*, pp. 236-237.

⁴ Para una primera aproximación al debate, véase Prpic, M., “Revision on the Blue Card Directive”, *EU Legislation in Progress, Briefing European Parliamentary Research Service*, 2nd ed., 12 December 2017.

⁵ Ushakova, T., “La migración altamente cualificada...”, *op. cit.*, pp. 21-26.

⁶ COM (2015) 240 final.

⁷ Textos refundidos del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *DO* C 202, 7 de junio de 2016.

en un Estado miembro de la UE [art. 79.2(b)].

Sin embargo, el propósito de la unidad de acción queda notablemente atenuada por la previsión del apartado 5 de este artículo, que permite a los Estados europeos a regular los volúmenes de admisión de los nacionales de terceros países con fines de empleo por cuenta ajena o por cuenta propia.

La combinación de la necesidad de disponer de un instrumento común para gestionar la migración legal, por un lado, y de la posibilidad de atender a los intereses y prioridades nacionales del mercado laboral, por otro, contribuye a la disparidad de criterios en la aplicación de la Directiva de la tarjeta azul en los distintos países y al fracaso de un instrumento concebido para atraer a los trabajadores altamente cualificados a la UE.

2. Concepto de trabajador inmigrante “altamente cualificado”

El adjetivo “altamente cualificado” remite a un concepto fluido y polisémico, que puede hacer referencia a la élite artística, intelectual, financiera o deportiva. En el contexto migratorio, se utilizan varios términos que designan el fenómeno. En castellano, se alude a la “fuga de cerebros” y, asimismo, en francés, a la “*migration de cerveaux*” o “*migration de competences*”. Quizá los términos más conocidos se conectan con las ideas de “*brain drain*” o de “*brain gain*”, dependiendo de la perspectiva de los que “pierden” o los que “reciben” la mano de obra cualificada⁸. Cabe recordar que la expresión “*brain drain*” se extendió a raíz de un informe de la *British Royal Society*, de 1963, que denunciaba un éxodo masivo de científicos e ingenieros británicos hacia EE.UU. y Canadá.

Como ocurre a menudo con los conceptos poco precisos, de manera paralela a la búsqueda de una definición, se plantean dudas sobre su conveniencia. Por ejemplo, en el informe de la Comisión Mundial para las Migraciones Internacionales (CMMI)⁹, se desliza la idea de la utilidad

⁸ Balmer, B., Godwin, M. y Gregory, J., “The Royal Society and the ‘brain drain’: natural scientists meet social science”, *Notes Rec. R. Soc.*, n. 63, 2009, pp. 339-359, en particular, p. 346.

Hoy en día, los EE.UU. conservan su posición de primer polo de atracción para los trabajadores migrantes altamente cualificados, y no padecen la “fuga de cerebros”. Ushakova, T., “La migración altamente cualificada...”, *op. cit.*, pp. 31-32.

⁹ CMMI, *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, Informe de la Comisión Mundial sobre la Migraciones Internacionales, octubre de 2005, p. 7. El informe (disponible en alemán, español francés, inglés y portugués en <http://www.gcim.org>) contiene algunas referencias a la problemática de la migración altamente cualificada.

relativa de la distinción tradicional entre los trabajadores cualificados y no cualificados. Se afirma que tal distinción “no hace justicia a la complejidad de las migraciones internacionales”, dado que “muchos países desean contratar migrantes expertos en tecnologías e ingeniería de la información, pero también precisan atraer a migrantes que puedan ofrecer una atención de alta calidad a niños y personas mayores”. Si bien es diferente su nivel de educación, todos deben considerarse legítimamente como “trabajadores indispensables”¹⁰. No obstante, el Secretariado de la ONU señala que, definitivamente, no es la idea que tienen en mente los gobiernos cuando diseñan sus políticas para atraer a los migrantes con talento¹¹.

En el debate general *how skilled is “highly skilled”?*, la definición implícita de “altamente cualificado” se refiere al título universitario¹². En el plano más concreto “*the best and the brightest*”, y ateniéndose a la necesidad de atraer a esta categoría de migrantes para contribuir a la innovación y a la competitividad internacional, el concepto se limita a una élite relativamente escasa, que incluye personas con estudios de doctorado, investigadores e ingenieros de alto nivel¹³.

La mayoría de Estados define los migrantes altamente cualificados tanto en base a la educación como a la ocupación profesional¹⁴. A estos criterios se les añade, a menudo, el del nivel salarial.

Así, la Directiva de la tarjeta azul de la UE tiene en cuenta los tres requisitos mencionados. El art. 2(b) de la Directiva, establece que el “empleo altamente cualificado” es “el empleo de una persona que:

- en el Estado miembro de que se trate, está protegida como empleado en virtud del Derecho laboral nacional y/o de acuerdo con los usos nacionales, independientemente de su relación jurídica, a efectos del desempeño de un trabajo real y efectivo para otra persona o bajo la dirección de otra persona,
- recibe una remuneración, y
- tiene la competencia adecuada y específica requerida, demostrada por

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ UN, *Highly Skilled Migration*, International Center for Migration Policy Development (ICMPD), UN/POP/MIG-FCM/2005/01, 10 October 2005, p. 2.

¹² Chaloff, J. y Lemaitre, G., *Gérer les migrations de travailleurs hautement qualifiés: une analyse comparative des politiques migratoires et des enjeux des migrations dans les pays de l'OCDE*, Document de travail de l'OCDE, Questions sociales, emploi et migration n. 79, DELSA/ELSA/WD/SEM (2009) 5, 18 mars 2009, p. 10. Este informe y otros documentos de la OCDE están disponibles en: <http://www.oecd.org>.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Lowell, B.L., *Policies and Regulations for Managing Skilled International Migration for Work*, UN/POP/MIG/2005/03, 23 June 2005, p. 2.

una cualificación profesional superior”.

De la lectura del artículo se deduce que el empleo altamente cualificado comprende un trabajo remunerado por cuenta ajena. Además, el concepto remite a otro concepto clave, el de la “cualificación profesional superior”, que constituye la prueba de la competencia adecuada y específica del trabajador. A su vez, según el art. 2 (g), esta prueba se avala, en primer lugar, por una cualificación de enseñanza superior o, en segundo lugar, y con carácter excepcional, por un mínimo de cinco años de experiencia profesional de nivel, comparable a las cualificaciones de la enseñanza superior, y que es pertinente en la profesión o el sector especificado en el contrato de trabajo o en la oferta firme de empleo. En suma, la “cualificación profesional superior” se define a través de las “cualificaciones de enseñanza superior” o de la “experiencia profesional”.

El art. 2 (h) de la Directiva procede a desarrollar el concepto de “cualificaciones de enseñanza superior”, que suponen “cualquier diploma, certificado u otro título de formación expedido por una autoridad competente que certifique que se han cursado con éxito estudios de enseñanza superior, a saber, un conjunto de cursos impartidos por un centro de enseñanza superior reconocido como tal por el Estado en el que esté ubicado”. Además, se precisa que “las cualificaciones de enseñanza superior se tendrán en cuenta siempre que los estudios necesarios para obtenerlas sean como mínimo de tres años de duración”. Para facilitar más, si cabe, la apreciación sobre las “cualificaciones de enseñanza superior” en los Estados miembros, la Directiva remite a los niveles 5A y 6 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de 1997¹⁵.

La “experiencia profesional”, a saber, “el ejercicio efectivo y legal de la profesión de que se trate” [art. 2 (i)], puede sustituir a la “cualificación profesional superior” con carácter excepcional, si así lo establece el Derecho nacional del Estado miembro de la UE. Cabe suponer que, en circunstancias de especial necesidad de mano de obra altamente cualificada en un sector determinado, los Estados miembros pueden admitir a trabajadores inmigrantes con experiencia de un mínimo de cinco años, sin necesidad de presentar un diploma, certificado u otro título.

Por lo que respecta al nivel salarial, el artículo 5.3. precisa que el salario bruto anual resultante del salario mensual o anual especificado en el

¹⁵ Considerando n. 9 de la Directiva. El Instituto de Estadística de la UNESCO propuso una revisión de la CINE-1997, que se aprobó en la Conferencia General de la UNESCO, en noviembre de 2011, y que irá sustituyendo al CINE-1997 por el CINE-2011 en las recolecciones de datos internacionales en los siguientes años. Véase más información en: <http://www.uis.unesco.org/>.

contrato de trabajo o la oferta de empleo no debe ser inferior al correspondiente umbral salarial definido y publicado a estos efectos por los Estados miembros, que será como mínimo 1,5 veces el salario bruto anual medio en el Estado miembro. Sin duda, la exigencia de un salario mínimo representa una de las garantías de admisión de profesionales altamente cualificados, junto con los criterios referentes a las cualificaciones y experiencia profesional. No obstante, existen serias objeciones en cuanto a este requisito.

En primer lugar, hay que señalar que el requisito de un umbral mínimo no significa armonización en materia salarial. La única finalidad de dicho umbral es contribuir a definir el ámbito de la tarjeta azul de la UE establecido por cada Estado miembro con arreglo a unas normas comunes, teniendo en cuenta una observación estadística publicada por la Comisión o por los Estados miembros. De este modo, no pretende determinar los salarios y, por lo tanto, no constituye una excepción a las normas ni a los usos existentes en los Estados miembros ni a los convenios colectivos, y no puede alegarse para constituir armonización alguna en este ámbito. En definitiva, la Directiva respeta plenamente las competencias de los Estados miembros, en particular en materia de empleo, trabajo y asuntos sociales¹⁶.

En segundo lugar, el hecho de utilizar el salario medio como uno de los requisitos para tener acceso a la tarjeta azul dificulta el alcance de una política común en la Unión Europea. La brecha entre los salarios mínimos (o/y medios) de los Estados miembros crea unas disparidades significativas en la situación de los trabajadores migrantes beneficiarios de la tarjeta azul. Además, los resultados de cálculo varían en función de los criterios de los Estados miembros y de EUROSTAT. Por ejemplo, el umbral establecido por la Directiva en España se situó en 33.000 euros anuales, según el Estado, y en 37.000, según el EUROSTAT¹⁷.

En tercer lugar, al establecer el nivel salarial, deben tenerse en cuenta los intereses y la capacidad económica de las empresas, en especial de las PYME, para las que constituye un problema un umbral salarial excesivamente alto. Parece oportuno invocar, al respecto, la posición de la Unión Europea de la artesanía y las pequeñas y medianas empresas (UEAPME)¹⁸. En su comentario específico sobre el salario, señala el

¹⁶ Considerando n. 11 de la Directiva.

¹⁷ Véase el Documento de trabajo de la Comisión Europea, que acompaña la Propuesta de Directiva, SWD (2016) 193 final, p. 142. Se observan las diferencias drásticas de unas 10 veces entre el umbral salarial aplicable en Luxemburgo, de 70.000 euros anuales, y en Bulgaria, de 7.000.

¹⁸ *UEAPME position paper on the proposal for a directive on the conditions of entry and residence of*

desacuerdo con la fijación del umbral salarial en la Directiva. Opina, pues, que este requisito debería establecerse en la legislación nacional de cada Estado miembro de la UE.

Consciente de estas objeciones, y atendiendo a una necesidad particular de trabajadores de determinadas profesiones en los Estados miembros, el legislador europeo permite bajar el umbral salarial a 1,2 veces el salario bruto anual medio¹⁹. Al hacer uso de este supuesto, el Estado miembro se compromete a comunicar a la Comisión, cada año, la lista de profesiones para las que haya concedido una excepción.

En fin, el concepto de inmigrante altamente cualificado en la UE se enmarca en la política migratoria europea orientada, ante todo, a las necesidades del mercado de trabajo de los Estados miembros.

Por oposición a la aproximación de la UE, sumamente estrecha, técnica y utilitarista, cabe añadir a los criterios característicos del migrante altamente cualificado (la educación, la cualificación y el nivel salarial) uno más, esto es, el del valor creativo. Parece paradójico que la política migratoria europea no se apresure a apostar por este criterio esencial, especialmente si se pretende competir por la excelencia y la innovación. El debate al respecto ya se ha planteado en los términos siguientes: ¿Qué es más importante para la productividad nacional? ¿La educación, la cualificación o la creatividad?²⁰

En este sentido, la “clase creativa” engloba a científicos, ingenieros, artistas, músicos, arquitectos, managers y otros profesionales (podría pensarse en los trabajadores autónomos o en los inversores), cuya actividad profesional está relacionada con tareas creativas o innovadoras²¹. Esta categoría de migrantes, altamente cualificados sin duda, debería formar parte del concepto. Con todo, el presente estudio defiende una definición inclusiva y amplia del trabajador migrante altamente cualificado, que comprende a los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia que cumplen los requisitos de educación, cualificación o creatividad, y con la garantía de un nivel salarial.

third-country nationals for purpose of highly qualified employment, Bruselas, 6 de marzo de 2008, disponible en: <http://www.ueapme.com>.

¹⁹ Artículo 5.5 de la Directiva.

²⁰ Lowell, *op. cit.*, p. 2.

²¹ Florida, R., Tinagli, I., *Europe in the Creative Age*, Carnegie Mellon Software Industry Center and Demos, Pittsburg and London 2004, p. 13.

3. Criterios de admisión

Con anterioridad a sus primeras propuestas post-Ámsterdam, la Comisión Europea ya había llevado a cabo unos estudios comparativos sobre las condiciones de admisión y residencia de nacionales de terceros países, que le proporcionó una visión global sobre la legislación y la práctica de los Estados miembros. De este modo, el planteamiento marco estratégico tendría que ser coherente, transparente y racional, teniendo en cuenta conceptos que se habían aplicado con éxito en el plano nacional²². Además, siendo tan solo un marco, determinaría las condiciones y procedimientos básicos, dejando a cada Estado miembro la responsabilidad de adoptar medidas sobre la admisión de nacionales de terceros países.

Al respecto, cabe tener en cuenta que los criterios establecidos guardan cierta similitud en los supuestos de admisión de los nacionales de terceros países (en el sentido del art. 20.1 TFUE) con fines de empleo altamente cualificado, en el marco de traslados intraempresariales²³ y de investigación²⁴.

En el caso de la Directiva de la tarjeta azul, se trata del art. 5.

En primer lugar, en los tres supuestos, figuran las condiciones referentes tanto al trabajador como al empresario. Así pues, es necesario demostrar un vínculo con la entidad empleadora: sea esta la universidad o la empresa, pública o privada. Si comparásemos, en este aspecto, los regímenes nacionales y el régimen europeo, advertiríamos que la UE se inclina hacia un modelo más común y proteccionista, denominado “sistema de demanda”, frente al “sistema de oferta”, que permite al migrante altamente cualificado entrar al país con el propósito de buscar empleo²⁵.

En esta línea de ideas, el solicitante de una tarjeta azul debe presentar un contrato de trabajo válido o, tal como establezca el Derecho nacional, una oferta firme de empleo altamente cualificado, por un año como mínimo

²² Ver punto 3.4.2. Definición de un marco jurídico común para la admisión, COM (2000) 757 final, p. 18.

²³ Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales, DO L157, de 27 de mayo de 2014.

²⁴ 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 (versión refundida), DO L132, de 21 de mayo de 2016.

²⁵ Chaloff, J., Lemaitre, G., *op. cit.*, pp. 18-19.

en el Estado miembro de la UE de que se trate [art. 5.1. (a)].

En segundo lugar, para un solicitante de la tarjeta azul, se requiere el documento acreditativo del cumplimiento de las condiciones establecidas en el Derecho nacional para el ejercicio de la profesión regulada especificada en el contrato o en la oferta de empleo. Por lo que respecta a las profesiones no reguladas, el solicitante de una tarjeta azul tiene que disponer de los documentos que acrediten la cualificación profesional pertinente para la ocupación o el sector especificado en el contrato de trabajo o en la oferta de empleo, de conformidad con lo establecido en el Derecho nacional [art. 5.1. (b) y (c)].

En tercer lugar, se precisa un documento de viaje válido, tal como lo establece el Derecho nacional, y una solicitud de visado o un visado, si es necesario, así como la prueba, en su caso, de un permiso de residencia válido o de un visado nacional de larga duración. Los Estados miembros pueden exigir que el período de validez del documento de viaje cubra al menos el período de duración inicial del permiso de residencia.

En cuarto lugar, la Directiva especifica la prueba de que el solicitante posee o, si así lo establece el Derecho nacional, de que ha solicitado un seguro de enfermedad que le proporcione la cobertura de todos los riesgos que generalmente tienen cubiertos los nacionales del Estado miembro durante los períodos en que no disfrute de tal cobertura, ni del derecho a las prestaciones correspondientes en relación con su contrato de trabajo, o si se deriva de este [art. 5.1(e)].

En quinto lugar, los tres supuestos incluyen la cláusula del orden público. De este modo, en virtud de los artículos correspondientes, el solicitante de una tarjeta azul no debe constituir una amenaza para el orden público, la seguridad y la salud públicas [art. 5.1(f)].

Finalmente, hay que mencionar el requisito de la remuneración, esto es, el polémico nivel salarial que analizamos en el apartado anterior²⁶.

Así las cosas, la falta de cumplimiento de uno de los criterios mencionados puede constituir una causa de denegación de la tarjeta azul, junto con otras estipuladas en el art. 8, tales como: la situación del mercado de trabajo nacional; los derechos concurrentes de otros trabajadores inmigrantes, por ejemplo, los titulares de permisos de residencia de larga duración; las consideraciones éticas relativas a los perjuicios causados al país de origen debido a la “fuga de cerebros”, o las sanciones aplicadas al empresario debido a la contratación de mano de obra en situación irregular.

²⁶ Véase “Concepto del trabajador inmigrante altamente cualificado”.

4. Derechos

En cuanto a la situación del trabajador inmigrante altamente cualificado, se pretende hacer referencia a tres grupos de derechos: en el marco de la igualdad de trato, la movilidad y el acceso a la residencia y los derechos de los familiares.

El propósito de acercarse a la igualdad de trato se expresa en las tempranas comunicaciones de la Comisión. Aunque, con carácter general, se usa la fórmula de trato justo²⁷, la Comunicación sobre una política comunitaria de migración, ya citada, anuncia que los nacionales de terceros países admitidos “deberían disfrutar básicamente de los mismos derechos y responsabilidades que los ciudadanos de la UE”, pero que estos podrían ampliarse en función de la duración de la estancia prevista en las condiciones de entrada²⁸. Esta aproximación progresiva entre los estatus de los nacionales de terceros países en situación regular y de los ciudadanos de la UE parece configurarse como un principio subyacente de la política de inmigración de la Unión²⁹.

Parece oportuno recordar las disposiciones de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que, como sabemos, adquiere un valor jurídico obligatorio con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. La Carta reconoce la mayoría de sus derechos a todas las personas, reservando muchos a los residentes en situación regular y, unos cuantos, a los ciudadanos de la Unión. Encontramos un ejemplo muy ilustrativo al respecto en el art. 15 “Libertad profesional y derecho a trabajar”. Este artículo contiene disposiciones relativas a las tres categorías de destinatarios: a toda persona, a los ciudadanos de la UE y a los nacionales de terceros países autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros. Así, toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada; todo ciudadano de la UE tiene

²⁷ El párr. 6.1.4. del Programa de Estocolmo anuncia que “La Unión debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de integración más enérgica debería ir encaminada a conferir a los migrantes derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión. Esto debería seguir siendo un objetivo de la política de inmigración común y debería ponerse en práctica cuanto antes, a más tardar en 2014”.

²⁸ COM (2000) 757 final, pp. 10 y 16-17. Con todo, no se trata de una postura nueva. Como explica la Comisión, así sucedía ya por lo que respetaba a la legislación laboral para los nacionales de determinados terceros países, como Marruecos, Turquía o los países de Europa Central y Oriental (PECO) en el marco de acuerdos específicos de asociación o cooperación de la UE con los países en cuestión.

²⁹ COM (2000) 757 final, p. 16.

libertad para buscar un empleo, trabajar, establecerse o prestar servicios en cualquier Estado miembro y, finalmente, los nacionales de terceros países, autorizados a trabajar, tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas de que disfrutaban los ciudadanos de la Unión³⁰. Por lo que respecta a los derechos sociales en general, la mayoría de estos están contemplados en el Título IV “Solidaridad” y señalan como destinatario a “todo trabajador”³¹. En el mismo sentido, el informe del Grupo de Reflexión sobre el “Proyecto Europa 2030” insta a que, una vez legalmente establecidos en la UE, todos los inmigrantes gocen de los mismos derechos sociales que los ciudadanos de la UE³². Además, se subraya la necesidad de eliminar todas las formas de discriminación contra los trabajadores inmigrantes y sus familias. En este punto particular, se ha criticado la Carta por la ausencia de un principio general de no discriminación por razón de nacionalidad³³.

Por lo que se refiere a la Directiva de la tarjeta azul, su art. 14 contempla la igualdad de trato entre los nacionales procedentes de terceros países y los ciudadanos de la UE en algunos derechos, generalmente sociales.

La igualdad se establece en los siguientes ámbitos: condiciones laborales, incluidas la remuneración y la protección contra el despido y la seguridad y la salud en el trabajo; la libertad de asociación; la educación y la formación profesional; reconocimiento de diplomas, certificados y demás cualificaciones profesionales, de conformidad con los procedimientos nacionales; algunos aspectos de la seguridad social; acceso a los bienes y servicios y al suministro de bienes y servicios a disposición del público, y, finalmente, el libre acceso a la totalidad del territorio del Estado miembro

³⁰ Como comprobamos en las Explicaciones del art. 15.3, relativo a los nacionales de terceros países, el precepto en cuestión se inspira en el art. 19.4 de la Carta Social Europea, de 18 de octubre de 1961, ratificada por todos los Estados miembros de la UE, y en el art. 153.1. (g) del TFUE.

³¹ Ver, sobre los derechos sociales en la Carta, el estudio de Gil y Gil, J.L. y Ushakova, T., “Los derechos sociales en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Relaciones Laborales. Revista crítica de teoría y práctica*, n. 8, 2003, 93-118.

³² *Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades. Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030*, presentado por el Presidente del Grupo González Márquez, F., el 8 de mayo de 2010, p. 26, texto disponible en <http://www.european-council.europa.eu/>.

³³ Al respecto, J.-Y. Carlier afirma: “La principale lacune [de la Charte] est l’absence d’un principe général de non-discrimination en raison de la nationalité”. Carlier, J.-Y., “La place des ressortissants de pays tiers dans la Charte”, en Carlier, J.-Y. y Schutter, O. de (dirs.), *La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Son apport à la protection des droits de l’homme en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 179-200, p. 179. En la redacción del art. 21.2 de la Carta, “se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados y sin perjuicio de sus disposiciones particulares”.

de que se trate.

No obstante, la igualdad de trato con los nacionales, reconocida por esta Directiva en ciertos ámbitos, implica una serie de excepciones³⁴. Por ejemplo, el Estado miembro puede restringirla en relación con créditos y becas de estudio para la enseñanza secundaria y superior y para la formación profesional, así como en los procedimientos de acceso a la vivienda. Del mismo modo, el acceso a la enseñanza universitaria y postsecundaria puede vincularse a requisitos específicos establecidos en la legislación nacional. Resulta ilustrativo contrastar estas disposiciones restrictivas con las normas análogas del Convenio Europeo relativo al estatuto jurídico del trabajador migrante, de 1977. El Convenio deja a la discreción de cada Estado parte las restricciones en el acceso a las becas. No obstante, exige un esfuerzo para concederlas a los hijos de los trabajadores migrantes, que viven con sus familias en el Estado de acogida, en las mismas condiciones que a sus nacionales³⁵. En el acceso a la vivienda, el Convenio concede al trabajador migrante un tratamiento no menos favorable que a los nacionales del Estado de acogida, sin contemplar excepción alguna³⁶. Sorprende, pues, que el régimen convencional europeo, diseñado para todos los trabajadores migrantes, ofrezca una cobertura más generosa en materia de derechos que el régimen para la categoría “privilegiada” de los trabajadores inmigrantes altamente cualificados.

Como se ha anunciado, el segundo bloque de derechos se refiere a la movilidad. En el contexto de la política migratoria de la UE, la movilidad profesional y geográfica de los trabajadores altamente cualificados de terceros países se reconoce como un mecanismo esencial para mejorar la eficiencia del mercado laboral, prevenir la escasez de mano de obra cualificada y compensar los equilibrios regionales³⁷. No obstante, la UE no

³⁴ Art. 14.2 de la Directiva.

³⁵ Art. 14.3 del Convenio.

³⁶ Art. 13.1 del Convenio.

³⁷ Considerando 15 de la Directiva de la tarjeta azul. Esta visión pragmática, pero a la vez respetuosa de los derechos, encuentra su expresión en la postura de la OIT. En su *Marco multilateral para las migraciones laborales*, aboga por una gestión eficaz de las migraciones laborales que, a su vez, implica potenciar la movilidad. En este sentido, se concibe el principio que se formula de la manera siguiente: “Debería examinarse la posibilidad de ampliar los canales para las migraciones laborales regulares, teniendo en cuenta las necesidades del mercado de trabajo y las tendencias demográficas”. En el marco de este principio, se propone analizar periódicamente las diferentes dimensiones de la escasez de mano de obra, incluida la de trabajadores cualificados y las repercusiones demográficas; establecer políticas transparentes en materia de admisión, empleo y residencia para los trabajadores migrantes; facilitar, según proceda, el movimiento de trabajadores migrantes

proclama algo nuevo, sino, más bien, intenta gestionar el proceso, que ya está en marcha, impulsado por la globalización. Como es sabido, la movilidad de personas, y de trabajadores en particular, es una de las manifestaciones de la globalización. Curiosamente, en este ámbito, se revela la contradicción más significativa del proceso globalizador, que se observa entre la creciente libertad de circulación de servicios, mercancías, capitales e información, y la dificultad de supresión de los obstáculos para la circulación de personas³⁸.

En definitiva, se trata de un derecho a la migración (*ius migrandi*) o, si se quiere, de un derecho a la libre circulación³⁹. No obstante, el contenido y alcance de este derecho se interpreta de manera restrictiva, estableciendo una serie de limitaciones⁴⁰. Por un lado, la libertad de circulación y de residencia se circunscribe al territorio de un Estado. Asimismo, no se incluye ni ampara el derecho de una persona a entrar libremente en el territorio de cualquier Estado que no sea el de su nacionalidad. Por otro lado, corresponde al Estado, de acuerdo con su soberanía territorial, determinar el régimen de circulación, residencia o expulsión de sus nacionales y, con más fundamento, de los que no ostentan este estatuto y se encuentran en su territorio. En el punto opuesto a la visión pragmática y restringida del *ius migrandi*, se encuentra la visión idealista del derecho a

mediante acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales, y promover la movilidad laboral en el ámbito regional. OIT, *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones internacionales basado en los derechos*, Ginebra, de 31 de octubre a 2 de noviembre de 2005, Doc. TMMFLM/2005/1 (Rev.), p. 8.

³⁸ Numerosas fuentes indican que la libertad de circulación de personas, y en particular de trabajadores, queda restringida por las políticas y leyes migratorias, regidas por el principio de la soberanía del Estado. Véanse, entre muchas otras fuentes, ILO, WCSDG, *A fair globalization: Creating opportunities for all*, Geneva 2004, p. 25; ILO, *International labour migration. A rights-based approach*, Geneva, 2010, p. 13. Al respecto, resulta interesante el análisis del problema en Pécoud, A. y Guchteneire, P. de (dirs.), *Migrations sans frontières. Essais sur la libre circulation des personnes*, Paris, UNESCO 2009. Destacados políticos expresan la misma idea. Por ejemplo, F. González apunta que, aunque el concepto de libertad parece más aplicable a los seres humanos que a las mercancías, los seres humanos no disponen de la libertad de movimiento. González, F., *Mi idea de Europa*, Barcelona, RBA, 2010, p. 149.

³⁹ Con carácter general, este derecho se reconoce en el art. 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, y en el art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966. Véase, al respecto, Ushakova, T., “La migración altamente cualificada...”, *op. cit.*, pp. 44-45.

⁴⁰ Véase, entre otros, comentario del artículo 13 de Sagarra i Trias, E., en *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Comentario artículo por artículo*, Barcelona, Icaria, 1998, 237-252, en particular p. 238.

la libertad de circulación, comprendido en su dimensión universal⁴¹.

En el ámbito europeo, el derecho a migrar encontró su expresión y desarrollo en los instrumentos del Consejo de Europa: en el Protocolo n. 4, de 1963, que añade el *ius migrandi* a la lista de derechos protegidos por el Convenio de 1950, y en el Convenio europeo relativo al Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante, de 1977. Ahora bien, las contradicciones en relación con la libertad de circulación de personas se reproducen en la regulación de la UE relativa a los trabajadores inmigrantes altamente cualificados procedentes de terceros países⁴².

Ante todo, y con carácter general, la libertad de circulación y de residencia se sitúa en el Título V, relativo a la ciudadanía, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. El art. 45.1 garantiza a todo ciudadano de la UE el “derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros”, mientras que el art. 45.2 contempla la posibilidad de conceder la misma libertad a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de uno de los Estados miembros.

En este sentido, la Directiva de la tarjeta azul admite la movilidad de los migrantes altamente cualificados (art. 18). El planteamiento es bastante detallado, pragmático y proteccionista, y combina la movilidad con las necesidades inmediatas del mercado de trabajo del Estado de acogida. En efecto, durante los dos primeros años de empleo como titular de una tarjeta azul en el Estado miembro de que se trate, el acceso al mercado de trabajo del interesado se limita al ejercicio de actividades de este primer empleo (art. 12.1). Los cambios de empresario están supeditados a la autorización previa por escrito de las autoridades competentes del Estado emisor de la tarjeta azul. Así, el derecho de acceso al mercado de trabajo implica la obligación de trabajar en el sector en cuestión. En definitiva, durante el primer período de estancia legal del trabajador altamente cualificado, su movilidad se controla y se ajusta a la demanda. Transcurridos los dos primeros años, los Estados miembros pueden conceder al titular de una tarjeta azul igual trato que a los nacionales en lo que respecta al empleo altamente cualificado⁴³.

Nótese que esta disposición se formula al unísono con el enunciado del

⁴¹ Tal universalidad encuentra su expresión en cuatro elementos: el derecho a no emigrar; el derecho a emigrar; el derecho a establecerse pacíficamente y el derecho a retornar. Chueca Sancho, A.G., “*Ius migrandi* y el derecho humano al desarrollo”, *Eikasía: Revista de Filosofía*, n. 8 (2007), pp. 194-196.

⁴² Cfr. Iglesias Sánchez, S., *La libre circulación de los extranjeros en la Unión Europea: el régimen de movilidad en las directivas de la UE en materia de inmigración*, Reus, Madrid, 2010, en particular pp. 198-200.

⁴³ Art. 12.1 de la Directiva.

Convenio 143 de la OIT, que permite vincular la libre elección del empleo a un período de residencia, con fines de empleo, no superior a dos años⁴⁴. Del mismo modo, el citado precepto autoriza la restricción del acceso a determinadas categorías de empleo, cuando así lo exija el interés del Estado.

Tras dieciocho meses de residencia legal en el primer Estado miembro como titular de una tarjeta azul, se abre la posibilidad de trasladarse a otro Estado miembro para fines de empleo altamente cualificado⁴⁵. Cabe matizar que el plazo fijado por la Directiva supera el contemplado en la situación análoga por el Convenio Europeo de 1977. Por regla general, y como establece el art. 8.2 del Convenio, un permiso de trabajo otorgado por primera vez no puede vincular al trabajador al mismo empleador o a la misma localidad por un período superior a un año. En su Informe, el CESE hace constar esta incompatibilidad entre el régimen del Convenio y de la Directiva⁴⁶. Por otro lado, la concesión de la tarjeta azul en el primer Estado de la UE no otorga al titular ninguna facilidad adicional en el segundo Estado. El artículo 18 indica que el solicitante de la tarjeta azul debe volver a someterse a los requisitos del artículo 5 ya analizados, además teniendo en cuenta que cada Estado puede regular el volumen de admisión de nacionales de terceros países.

La Directiva no solo contempla la movilidad dentro de la UE, sino que promueve la migración circular, es decir, la movilidad entre la UE y sus países de origen⁴⁷. Tal y como se especifica a continuación, con este propósito, se introducen excepciones al régimen general de la Directiva 2003/109/CE⁴⁸, a fin de ampliar el período de ausencia del territorio de la UE sin que se interrumpa el período de residencia legal y continuada, necesario para obtener el estatuto de residente de larga duración. El artículo 4.1 de la Directiva 2003/109/CE permite conceder el estatuto de residente de larga duración a los nacionales de terceros países que hayan residido legal e ininterrumpidamente en su territorio durante los cinco años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud, mientras que el artículo 16.2 de la Directiva de la tarjeta azul autoriza a acumular

⁴⁴ Art. 14 del Convenio n. 143.

⁴⁵ Art. 18.1 de la Directiva.

⁴⁶ CESE: Documento de trabajo sobre la “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de un traslado dentro de una misma empresa”, SOC/393 – R/CESE 16557/2010-2010/0209 (COD), Bruselas, 13 de diciembre de 2010, punto 4.7.

⁴⁷ Considerando 21 de la Directiva.

⁴⁸ Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. *DO* L16, de 23 de enero de 2004.

períodos de residencia de hasta cinco años en diferentes Estados miembros, y exige tan solo los dos últimos años de residencia inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud en el territorio del Estado miembro en el que se solicite el permiso de residencia de larga duración. En cuanto a los períodos de ausencia, el régimen general permite que no se tengan en cuenta para el cálculo de los cinco años, cuando sean inferiores a seis meses consecutivos, o no excedan de diez meses en total. La Directiva de la tarjeta azul amplía estos períodos hasta doce y dieciocho meses, respectivamente.

Se permiten, asimismo, períodos de ausencia más largos, tras la obtención del estatuto de residente de larga duración. Si el artículo 9.1 de la Directiva 2003/109/CE prevé la pérdida del derecho al estatuto de residente de larga duración tras la ausencia del territorio de la UE durante un período de doce meses consecutivos, el artículo 16.4 de la Directiva de la tarjeta azul amplía este período hasta los veinticuatro meses.

Las excepciones al régimen general relativas a los períodos de ausencia pueden limitarse a los casos en que el nacional de un tercer país interesado presente la prueba de que estuvo ausente para ejercer una actividad económica como trabajador por cuenta propia o por cuenta ajena, para desempeñar una actividad de voluntariado, o para estudiar en su país de origen.

Finalmente, y en relación con el tercer bloque de derechos anunciado, al diseñar el régimen de admisión de los trabajadores inmigrantes altamente cualificados, el legislador europeo toma nota de la importancia de preservar la unidad de los miembros de la familia y facilitar su movilidad. Por lo tanto, la adopción de condiciones más favorables de reagrupación familiar constituye un elemento fundamental de la regulación. La Directiva de la tarjeta azul introduce unas excepciones al régimen general de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar⁴⁹, en concreto, a los arts. 3.1 y 8, en los términos siguientes: la reagrupación familiar no está supeditada al requisito de que el titular de la tarjeta azul tenga unas perspectivas razonables de obtener el derecho de residencia permanente, ni a que haya cumplido un período mínimo de residencia.

El período de validez del permiso de residencia a los familiares se ajusta al del permiso del trabajador. En este punto, cabe señalar que el régimen general hace referencia al primer permiso de residencia del familiar de una duración mínima de un año. Recuérdense, al respecto, que el período de validez de la tarjeta azul oscila entre uno y cuatro años. Pero, además, se

⁴⁹ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, *DO L* 251, de 30 de octubre de 2003.

admite la excepción relacionada con la duración del contrato de trabajo, que puede suponer un período de validez inferior a un año. De este modo, la ventaja que adquieren los familiares de los trabajadores altamente cualificados es poco significativa.

Existen otras particularidades en comparación con el régimen general. Por ejemplo, se abrevia el plazo para la concesión de los permisos de residencia para los miembros de la familia. En el caso de la tarjeta azul, tal plazo no puede exceder de seis meses e incluso puede prorrogarse, constituyendo una escasa diferencia con los nueve meses establecidos en el régimen general. Ahora bien, ambos plazos, tanto en el régimen general como en el régimen excepcional para los familiares de los trabajadores altamente cualificados, resultan más beneficiosos que el plazo establecido en la Convención Europea de 1977, que limita a doce meses la espera de la resolución para la reagrupación familiar⁵⁰.

Pueden mencionarse más aspectos relativos a los miembros de familia del titular de la tarjeta. Así, las condiciones y medidas de integración se exigen una vez concedida la reagrupación familiar. En este sentido, el régimen general prevé, con anterioridad a la satisfacción de la solicitud, la comprobación de algún criterio de integración, en virtud de la legislación nacional, para los hijos mayores de doce años y para los familiares mayores de edad. En las disposiciones previas al articulado de la Directiva, se matiza que los Estados miembros conservan la competencia para mantener o introducir condiciones y medidas de integración, incluido el aprendizaje del idioma, a los miembros de la familia de un titular de la tarjeta azul.

Además, a diferencia del régimen general, los Estados miembros se comprometen a no aplicar ningún plazo límite, en relación con el acceso al mercado de trabajo. En este contexto, el artículo 14.2 de la Directiva 2003/86/CE hace referencia a las condiciones que puedan establecer los Estados, de conformidad con sus legislaciones nacionales, para el acceso de los familiares del titular de la tarjeta azul al mercado laboral para ejercer una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia. En concreto, los Estados tienen derecho a estudiar la situación de sus mercados laborales durante un plazo no superior a doce meses antes de autorizar a los miembros de la familia a ejercer una actividad.

Estas mismas excepciones al régimen general de la reagrupación familiar se aplican *mutatis mutandis* en el supuesto de la residencia del titular de una tarjeta azul en el segundo Estado miembro.

⁵⁰ Art. 12.1 del Convenio.

5. Aspectos de revisión

Como se ha puesto de relieve al principio de este estudio, la necesidad de mejorar la normativa europea en materia de atracción de los trabajadores inmigrantes altamente cualificados se fundamenta en varias razones.

En primer lugar, hay que volver a insistir en los datos objetivos procedentes del análisis realizado por las instituciones europeas⁵¹. Las cifras de los permisos emitidos por los Estados miembros de la UE, tanto en base a la Directiva como a sus propias regulaciones nacionales, han crecido en su conjunto⁵², pero no han cubierto las necesidades de mano de obra cualificada. En su Agenda sobre la Migración, la Comisión indica que se aprecia una escasez en algunos sectores, en particular, la ciencia, la tecnología, la ingeniería y el sector sanitario. Esta tendencia va en aumento y, en el futuro, no podrán satisfacerse dichas necesidades⁵³.

Pese a que la perspectiva de trabajo en la UE resulta atractiva para los trabajadores altamente cualificados, los Estados miembros no consiguen resultados satisfactorios ni en cuanto al incremento de su capacidad para incorporar esta categoría de trabajadores en sus mercados, ni por lo que respecta a la retención de los talentos formados en la UE. Las estadísticas demuestran que, de todos los inmigrantes procedentes de terceros países en el territorio de los Estados de la OCDE, el 48% de los trabajadores no cualificados y el 31% de los altamente cualificados eligen como destino la Unión Europea⁵⁴. Con todo, los datos confirman que otras economías desarrolladas superan a la UE en la capacidad y eficacia de gestión de la migración.

En segundo lugar, el punto más controvertido que afecta a la aplicación de la Directiva de la tarjeta azul lo constituye la práctica de los Estados miembros de la UE. Hay que destacar una gran disparidad de criterios en la admisión y regulación de la mano de obra altamente cualificada. De entrada, la Directiva no se aplica en el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, de conformidad con los protocolos 21 y 22 anexos a los Tratados.

⁵¹ Véase, entre otros, EP, *Report on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration*, 2015/2095 (INI).

⁵² Según los datos del EUROSTAT, el número de “tarjetas azules” y de permisos nacionales ha aumentado, respectivamente, de 3.664 en 2012, a 13.852 en 2014; y de 19.755 en 2012 a 24.922 en 2014. COM (2016) 378 final, p. 3.

⁵³ COM (2015) 240 final, p. 14.

⁵⁴ *Ibid.* Véase, también, el análisis de Cholewinski, R., “International Perspective on Highly Skilled Migration in Light of the Blue Card Directive and its Transposition in EU Member States”, en Grütters, C. y Strik, T. (eds.), *op. cit.*, pp. 27-39.

Además, tanto el art. 79.5 del FTUE como las disposiciones de la Directiva destacan la naturaleza compartida de la competencia en la materia. En el Preámbulo, se advierte que, en el desarrollo de las políticas de inmigración legal, se respetan plenamente las competencias nacionales para cubrir las necesidades del mercado laboral de los Estados miembros en la etapa actual y en el futuro⁵⁵. A continuación, se especifica el propósito de tener en cuenta, además de esas necesidades, las prioridades y las capacidades de acogida de los Estados miembros. Así, la Directiva se aplica “sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros de mantener o crear nuevos permisos de residencia nacionales con cualquier fin de empleo”. Del mismo modo, el régimen europeo no debe afectar a la posibilidad de que el titular de la tarjeta azul disfrute de otros derechos y beneficios que pueda otorgarle el régimen nacional, y que sean compatibles con la Directiva⁵⁶.

Todo lo anterior permite que los mismos Estados miembros de la UE hagan competencia al régimen de la “tarjeta azul” con sus respectivos regímenes nacionales. En general, no parece significativo el número de permisos expedidos en virtud del régimen común, a excepción del caso de Alemania⁵⁷. En cambio, países como Holanda, Suecia, Francia y España se decantan claramente por sus programas de admisión internos⁵⁸.

Al respecto, el compromiso de cada Estado es esencial, como pone de manifiesto el ejemplo alemán. No obstante, existen otros factores que influyen en el mejor o peor arraigo de la “tarjeta azul”. Resulta relevante la demanda y la capacidad de absorción de trabajadores altamente cualificados, que caracteriza al mercado de trabajo de Alemania.

Por otro lado, la mayor o menor complejidad de los regímenes migratorios de cada país puede afectar a la decisión de los trabajadores interesados de seguir el programa de admisión de la tarjeta azul o el nacional, como ilustran, respectivamente, los supuestos de Alemania⁵⁹ y Holanda⁶⁰.

En este sentido, la Propuesta de Directiva de la Comisión Europea pretende introducir una serie de mejoras para fomentar la atracción de los

⁵⁵ Considerando n. 5 de la Directiva.

⁵⁶ Considerando n. 7.

⁵⁷ Así, en 2015, Alemania emitió las 14.620 “tarjetas azules”, frente a los 11 permisos de otro tipo para los trabajadores altamente cualificados. Véase la tabla disponible en el estudio de Prpic, *Loc. cit.*, p. 2.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Véase, entre otros, Brinkmann, G., “Transposition of the Blue Card Directive in Germany”, en Grütters, C., Strik, T. (eds.), *op. cit.*, pp. 43 y ss.

⁶⁰ Véase, entre otros, Reurs, M., “EBC or HSMP? The Netherlands’ Transposition of Directive 2009/50”, en Grütters, C. y Strik, T. (eds.), *op. cit.*, pp. 82 y ss.

trabajadores inmigrantes altamente cualificados y paliar los defectos del régimen existente. En resumen, se pretende un acceso más rápido, simple e incluso al mercado de trabajo para esta categoría de migrantes, más facilidades para la movilidad y más derechos⁶¹.

En cuanto a los criterios y el procedimiento de admisión, cabe señalar que la solicitud puede presentarse tanto desde el país de origen como en el territorio de la UE. Actualmente, son muy escasas las posibilidades de admisión de la solicitud desde uno de los Estados de destino. Todavía se requiere un contrato o una oferta de empleo, pero su duración se reduce de un año a seis meses. Asimismo, el tiempo de resolución de la solicitud pasa a ser de 60 días, frente a 90 del régimen en vigor.

En tercer lugar, deben mencionarse los cambios en relación con el umbral salarial exigido por la Directiva. Se ha comprobado que, en muchos Estados, el instrumento no se aplica efectivamente debido a la poca flexibilidad que admite este requisito. Se trata, en particular, de los países con los salarios mínimos más bajos, pero también más altos. La nueva propuesta pretende reducir el nivel exigido del 1,5 del salario anual medio a una cuantía entre el 1 y el 1,4⁶². Además, y como manifestación de la preocupación mencionada por la creciente escasez de mano de obra cualificada, se admite una remuneración equivalente al 80% del salario medio anual en los supuestos de incorporación de trabajadores inmigrantes recientemente graduados y trabajadores requeridos en los sectores con una gran demanda sin cobertura en el mercado laboral nacional. Esta medida facilitaría, sin duda, la atracción de los trabajadores. Sin embargo, también podría afectar la igualdad de condiciones en materia salarial entre los trabajadores nacionales y los trabajadores inmigrantes altamente cualificados.

En cuarto lugar, y en relación con el ámbito de aplicación personal, aunque se mantiene la excepción general de los solicitantes de protección internacional y los beneficiarios de la protección temporal, el cambio afecta a los beneficiarios de la protección según la Directiva 2011/95/UE⁶³. De este modo, los empresarios podrán tener acceso a esta

⁶¹ Véase, sobre la conveniencia del mismo enfoque desde la perspectiva de los recursos humanos, en Tiraboschi, M., “Outsourcing of Labour and Promotion of Human Capital: Two Irreconcilable Models? Reflection on the Italian Case”, en Tiraboschi, M., *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times. The Italian Labour Relations in a Global Economy*, ADAPT Labour Studies Book-Series, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne 2014, pp. 317-318.

⁶² COM (2016) 378 final, p. 15.

⁶³ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional,

categoría de trabajadores inmigrantes altamente cualificados. En todo caso, sería conveniente reducir aún más las restricciones en relación con los beneficiarios de la protección internacional.

En quinto lugar, la Propuesta introduce una disposición nueva sobre los “empresarios de confianza” o “reconocidos” (art. 12)⁶⁴. El procedimiento de reconocimiento se regula a nivel nacional, pero debe ser transparente y no suponer una carga desproporcional para los interesados. Una vez reconocido como tal, el empresario podrá incorporar al trabajador seleccionado con una mayor rapidez, dado que la solicitud de la “tarjeta azul” se tramitaría en 30 días, con facilidades adicionales en cuanto a los requisitos de admisión (no es necesario aportar las pruebas de cualificación para las profesiones no reguladas).

En sexto lugar, es necesario destacar un nuevo enfoque sobre el concepto “altamente cualificado”, que queda reemplazado por “altamente capacitado”. La sustitución pretende destacar “que tanto las titulaciones de enseñanza formales como la experiencia profesional equivalente deben tenerse igualmente en cuenta como criterios de admisión”⁶⁵; y se fundamenta en la Recomendación del Consejo, de 20 de diciembre de 2012⁶⁶, que, a su vez, reafirma la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, al impulsar los conocimientos, capacidades y competencias para lograr el crecimiento económico y el empleo.

Así, las definiciones que incluye la propuesta son comunes, en gran medida, a las de otras Directivas sobre la migración legal. La definición del “empleo de alta capacitación”, que sustituye a la de “empleo altamente cualificado”, se refiere a una actividad laboral remunerada por cuenta ajena, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, de una persona que tenga la competencia necesaria demostrada por una “cualificación profesional superior”. Esta puede acreditarse mediante “cualificaciones de enseñanza superior” (es decir, la finalización con éxito de la enseñanza superior postsecundaria o un programa de educación terciaria equivalente, correspondiente, como mínimo, al nivel 6 de la CINE 2011 o al nivel 6 del Marco Europeo de Cualificaciones (MEC), o

a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, DO L337, de 20 de diciembre de 2011.

⁶⁴ COM (2016) 387 final, pp. 16-17.

⁶⁵ Considerando n. 6 de la Propuesta.

⁶⁶ Recomendación del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, sobre la validación del aprendizaje no formal e informal (2012/C 398/01), DO C398, de 22 de diciembre de 2012.

mediante “competencias profesionales superiores” (es decir, una competencia acreditada por un mínimo de tres años de experiencia profesional de un nivel comparable a las cualificaciones de enseñanza superior y pertinente para la profesión o las tareas que deban realizarse). El nivel de competencias requerido permanece inalterado, aunque se convierte en obligatorio para los Estados miembros reconocer la experiencia profesional como alternativa a las titulaciones de enseñanza. Por otra parte, la referencia específica a los niveles de la CINE y el MEC es nueva y tiene por objetivo proporcionar una mayor claridad.

En séptimo lugar, y como novedad respecto a la Directiva 2009/50/CE, se incluye la definición de “actividad profesional” con el fin de determinar qué actividades profesionales puede llevar a cabo el titular de una tarjeta azul de la UE en el contexto del régimen específico de movilidad de corta duración a otros Estados miembros (art. 19). Este precepto novedoso mejora los derechos de los titulares de la “tarjeta azul”.

Entre otras ventajas, cabe destacar un acceso más rápido a la residencia de larga duración, con el paso de 5 a 3 años, y una reducción, de 18 a 12 meses, del período de residencia en el primer Estado. Además, no se aplican algunos requisitos al solicitante de una tarjeta azul en el segundo Estado miembro. Por ejemplo, no se permite examinar la situación del mercado de trabajo con relación a los titulares móviles de la tarjeta azul de la UE, si no se realiza también ese análisis para las solicitudes de primera entrada; no se permiten cuotas, y el segundo Estado miembro no puede volver a verificar las cualificaciones de las profesiones no reguladas. El procedimiento pertinente se simplifica y acelera, y se puede comenzar a trabajar inmediatamente después de presentar la solicitud de tarjeta azul de la UE. Los miembros de la familia pueden reunirse con el titular de la tarjeta azul de la UE sin ninguna demora, y quedan exentos de algunas de las condiciones de residencia en el segundo Estado miembro.

6. Conclusiones

1. El obstáculo inicial para la armonización y mejora del régimen de la inmigración altamente cualificada reside en la distribución de las competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros.

El espacio de libertad, seguridad y justicia y la política social se ubican en el ámbito de las competencias compartidas [arts. 4.2(j) y 4.2(b) del TFUE, respectivamente], hecho que plantea, por sí solo, la necesidad de fundamentar la intervención de la UE en estos ámbitos. Pero, además, los aspectos que resultan relevantes al respecto, tales como la formación

profesional [art. 6(e)] y el empleo (Título IX, en particular, el art. 147 del TFUE) se sitúan en el ámbito de las competencias complementarias, esto es, admiten la implicación de la UE para fomentar la cooperación entre los Estados miembros.

La situación descrita, junto con el predominio del interés nacional en la gestión de la migración legal y la regulación del mercado de trabajo, hacen sumamente complicado el esfuerzo de elaborar un enfoque armonizado.

2. Los informes de las instituciones europeas han demostrado la dificultad, e incluso la imposibilidad, de conciliar las posturas. Tal oposición se ha manifestado en el fracaso en llegar a un acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la Propuesta de Directiva, previsto en el programa de trabajo del Consejo para el período de 7 de julio de 2017 a 31 de diciembre de 2018.

3. Parece que la existencia de programas de admisión paralelos de los Estados miembros constituye el mayor obstáculo para elaborar un planteamiento armonizado. Muchos son los Estados que no están dispuestos a aceptar un régimen común único. Entre los aspectos conflictivos, se encuentran todos aquellos que los países puedan ajustar a sus políticas migratorias internas y a las necesidades de los mercados laborales, especialmente: el umbral mínimo de remuneración; el reconocimiento (o no) de las cualificaciones; la igualdad de trato con los nacionales; los requisitos de admisión y de movilidad, y los derechos de los familiares.

Sin embargo, y en consideración al propósito general de la UE de atraer a la migración altamente cualificada (o de alta capacitación), podría pensarse que la coexistencia “pacífica” de los programas nacionales y el régimen de la tarjeta azul implicaría una mayor capacidad de atracción, y, a la vez, contribuiría a la competición entre aquellos y este, para perfeccionar este último.

4. La Propuesta de Directiva de la Comisión mejora el régimen existente, según la Directiva 2009/50/CE. En particular, cabe destacar la simplificación del procedimiento y reducción de los plazos que, en algunos casos, superaban los límites establecidos para los trabajadores migrantes en los instrumentos europeos e internacionales.

Resulta oportuno el propósito de ampliar el elenco de posibles beneficiarios. No obstante, se podría mejorar este aspecto, por un lado, estableciendo una mayor coordinación entre los regímenes de los beneficiarios de la tarjeta azul y otros, tales como los investigadores o los trabajadores en el marco de los traslados intraempresariales, y, por otro, entre los primeros y otras categorías de trabajadores inmigrantes, tales como los solicitantes de la protección internacional y de permisos con

carácter general y los inversores o trabajadores por cuenta propia.

5. La sustitución de los fines de empleo “altamente cualificado” por los de empleo “de alta capacitación” debe valorarse positivamente, ya que amplía el número potencial de beneficiarios. No obstante, tal y como se mantiene en el capítulo relativo al concepto de trabajador altamente cualificado, permanece el acento sobre los estudios y la cualificación y, en su caso, la capacidad, pero no la creatividad. Esta modificación, junto con la bajada considerable del umbral salarial, contribuye a que se aleje de la idea inicial del trabajador “altamente cualificado” y se acerque a la del trabajador “imprescindible” o “esencial”.

Además, el enfoque sigue siendo estatocéntrico, esto es, orientado a las necesidades del mercado de trabajo nacional. La protección de los derechos de los trabajadores inmigrantes es un objetivo secundario y vinculado al interés de los Estados de acogida.

7. Bibliografía

- Balmer, B., Godwin, M. y Gregory, J., “The Royal Society and the ‘brain drain’: natural scientists meet social science”, *Notes Rec. R. Soc.*, n. 63, 2009, pp. 339-359.
- Brinkmann, G., “Transposition of the Blue Card Directive in Germany”, en Grütters, C. y Strik, T. (eds.), *The Blue Card Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2018, pp. 43-52.
- Carlier, J.-Y., “La place des ressortissants de pays tiers dans la Charte”, en Carlier, J.-Y. y Schutter, O. de (dirs.), *La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Son apport à la protection des droits de l’homme en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 179-200.
- Chueca Sancho, Á.G., “*Ius migrandi* y el derecho humano al desarrollo”, *Eikasía: Revista de Filosofía*, n. 8, 2007, pp. 191-207.
- Chaloff, J. y Lemaitre, G., *Gérer les migrations de travailleurs hautement qualifiés: une analyse comparative des politiques migratoires et des enjeux des migrations dans les pays de l’OCDE*, Document de travail de l’OCDE, Questions sociales, emploi et migration n. 79, DELSA/ELSA/WD/SEM (2009) 5, 18 mars 2009, disponible en: <http://www.oecd.org>.
- Cholewinski, R., “International Perspective on Highly Skilled Migration in Light of the Blue Card Directive and its Transposition in EU Member States”, en Grütters, C. y Strik, T. (eds.), *The Blue Card Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2018, pp. 27-39.

- Gil y Gil, J.L. y Ushakova, T., “Los derechos sociales en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Relaciones Laborales. Revista crítica de teoría y práctica*, n. 8, 2003, 93-118.
- González, F., *Mi idea de Europa*, RBA, Barcelona, 2010.
- Grove, C., “The European Union Blues: Why the Blue Card Will Help the EU Labor Market”, *The George Washington Law Review*, vol. 44, 2012, pp. 30-54.
- Grütters, C. y Strik, T. (eds.), *The Blue Card Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2018.
- Gümüs, Y.K., “EU Blue Card Scheme: The Right Step in the Right Direction?”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 12, 2010, pp. 435-453.
- Fasciglione, M., “Assessing the effectiveness of the Blue Card Directive between challenging transposition processes, lacklustre results, and proposals for reform: remarks from the Italian perspective”, en Cataldi, G. (ed.), *Mediterranean perspective on migrants' flows in the European Union: protection of rights, intercultural encounters and integration policies*, Editoriale Scientifica, 2016.
- Florida, R. y Tinagli, I., *Europe in the Creative Age, Carnegie Mellon Software Industry Center and Demos*, Pittsburgh and London, 2004.
- Iglesias Sánchez, S., *La libre circulación de los extranjeros en la Unión Europea: el régimen de movilidad en las directivas de la UE en materia de inmigración*, Reus, Madrid 2010.
- Lowell, B.L., *Policies and Regulations for Managing Skilled International Migration for Work*, UN/POP/MIG/2005/03, 23 June 2005.
- Pécoud, A. y Guchteneire, P. de (dirs.), *Migrations sans frontières. Essais sur la libre circulation des personnes*, UNESCO, Paris, 2009.
- Prpic, M., “Revision on the Blue Card Directive”, EU Legislation in Progress, Briefing, European Parliamentary Research Service, 2nd edition, 12 december 2017.
- Quirós Fons, A., “Legal immigration and work permit in EU: Blue Card and single application procedure as a model for successful harmonization”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, vol. 46, 2017, pp. 45-72.
- Reurs, M., “EBC or HSMP? The Netherlands' Transposition of Directive 2009/50”, in Grütters, C., Strik, T. (eds.), *The Blue Card Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2018, pp. 82-86.
- Sagarra i Trias, E., en *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Comentario artículo por artículo*, Icaria, Barcelona, 1998, pp. 237-252

- Steve, P., “Legislative Update: EC Immigration and Asylum Law Attracting and Deterring Labour Migration: The Blue Card and Employer Sanctions Directive”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 11, 2009, pp. 387-426.
- Tiraboschi, M., *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times. The Italian Labour Relations in a Global Economy*, ADAPT Labour Studies Book-Series, Cambridge Scholars Publishing: Newcastle upon Tyne 2014.
- Tiraboschi, M., “Outsourcing of Labour and Promotion of Human Capital: Two Irreconcilable Models? Reflection on the Italian Case”, en Tiraboschi, M., *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times. The Italian Labour Relations in a Global Economy*, ADAPT Labour Studies Book-Series, Cambridge Scholars Publishing: Newcastle upon Tyne, 2014, pp. 290-318.
- Ushakova, T., “La Directiva de la tarjeta azul de la UE como instrumento de la política activa de gestión migratoria”, *Tribuna Social. Revista de Seguridad Social y Laboral*, n. 236-237, 2010, pp. 57-69.
- Ushakova, T., “Los grandes retos de la migración altamente cualificada: las perspectivas internacional y europea”, *Relaciones Laborales*, n. 22, 2011, pp. 93-123.
- Ushakova, T., “La migración altamente cualificada como apuesta estratégica de la Unión Europea: un análisis crítico”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, n. 100-bis “Migraciones internacionales”, 2012, pp. 17-51.
- Ushakova, T., “International Labour Migration and Decent Work: Reaffirming the ILO Right-based Approach”, in Carby-Hall, J. (ed.), *Essays on Human Rights: A Celebration of the Life of Dr. Janusz Kochanowski*, Ius et Lex Foundation, Warsaw, 2014, pp. 493-519.

Red Internacional de ADAPT



ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternacional.it



ADAPTInternacional.it

Construyendo juntos el futuro del trabajo