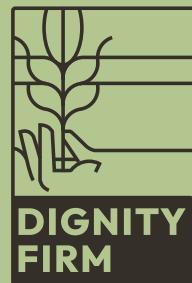


CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS



Policy Brief

Migración circular en España: ¿Una buena práctica?

Autores: Blanca Garcés, Yoan Molinero y Alun Jones¹

¹ Este Policy Brief ha sido preparado por CIDOB con aportaciones de la Universidad de Comillas y CIHEAM Zaragoza. El seminario multiactor fue organizado conjuntamente por CIDOB (para DignityFIRM) y la Universidad de Comillas y CIHEAM Zaragoza (para SafeHabitus).



This project has been funded by the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement No 101094652

Policy Brief:

Migración circular en España: ¿Una buena práctica?

21 de Enero 2026

Autores: Blanca Garcés, Yoan Molinero y Alun Jones

Introducción

Diversas organizaciones internacionales han considerado el programa español de migración circular (denominado ‘Gestión Colectiva de las contrataciones en Origen’, GECCO) como un ejemplo de buena práctica (López-Sala, 2016). También lo hizo la Comisión Europea, que tomó el ‘modelo español’ como base para la elaboración de la Directiva de la UE sobre trabajadores estacionales (Directiva 2014/36/UE). Con este propósito, financió el proyecto Aeneas-Cartaya (2006) para testar su funcionamiento mediante la contratación de trabajadores agrícolas marroquíes para trabajar en los campos de fresas de Huelva.

Sin embargo, sigue siendo una cuestión abierta si el programa GECCO constituye una buena práctica a replicar en otros contextos. En los últimos años, diversos medios de comunicación e investigadores académicos han denunciado numerosos casos de abuso y maltrato contra trabajadoras migrantes en Huelva. Este policy brief tiene como objetivo responder

a esta cuestión a partir de un debate celebrado en septiembre de 2025 en el marco de un seminario sobre el programa GECCO organizado en la Universidad de Comillas por los proyectos europeos DignityFIRM y Safehabitus, y que contó con la participación de los principales actores implicados, desde organizaciones empresariales y sindicatos hasta entidades sociales, inspección de trabajo, embajada española en Marruecos e investigadores académicos.

El documento describe primero las características del programa y su evolución a lo largo del tiempo; segundo, analiza sus fortalezas y debilidades; y, tercero, concluye con una serie de recomendaciones concretas para su mejora.

Un programa de 25 años

En caso de que una oferta de trabajo no pueda cubrirse con los trabajadores disponibles en el mercado laboral español, se permite al empleador contratar trabajadores en sus países de origen.



Pueden ser trabajadores repetidores, es decir, que ya hayan trabajado para el mismo empleador, o nuevos trabajadores seleccionados en el país de origen por los empleadores (u organizaciones empresariales) en un proceso en el que también están representadas la administración española y la del país de origen.

En el marco del programa GECCO, los empleadores son responsables de tramitar el visado de los trabajadores migrantes para entrar en el país. También deben organizar el viaje y costear el billete de retorno, así como proporcionar a los trabajadores un alojamiento digno. Por su parte, los trabajadores deben cumplir con el compromiso de regresar a su país de origen al finalizar su contrato laboral (con una duración máxima de 9 meses, aunque normalmente la estadía típica oscila entre los 3 y 6 meses). El incumplimiento de esta obligación implica la denegación de futuras solicitudes de permisos de trabajo. Los trabajadores que cumplen con estas obligaciones tendrán prioridad en campañas futuras.

En cuanto a las condiciones laborales, los trabajadores extranjeros bajo el programa GECCO tienen prácticamente los mismos derechos que los nacionales, incluidos los derechos sociales y sanitarios, si bien, por ejemplo, no tienen acceso al subsidio por desempleo. La supervisión de sus condiciones de vida y trabajo está en manos de los ayuntamientos, que a menudo cuentan con la colaboración de ONGs. Las organizaciones empresariales y

los sindicatos también han organizado sus propios programas de supervisión (conocido como PRELSI - Plan de Responsabilidad Ética, Laboral, Social e Igualdad).

En sus 25 años de existencia, el programa GECCO ha pasado por diferentes etapas (Molinero Gerbeau, 2020). Tras algunos proyectos piloto, los primeros programas se lanzaron en 2001. Las regiones líderes fueron Huelva y Lleida, ya que sus cultivos (sobre todo frutos rojos y de pepita, respectivamente) son altamente estacionales, lo que significa que los empleadores necesitan grandes cantidades de trabajadores por períodos limitados. En la campaña de 2007-2008, que es cuando llegó el mayor número de trabajadores, los empleadores en Huelva contrataron alrededor de 40.000 trabajadores y en Lleida en torno a los 7.000 (Díaz, Márquez y Jurado, 2014).

La crisis económica de 2008 representó un punto de inflexión. Con el desempleo aumentando rápidamente, el gobierno español decidió congelar el programa para promover el empleo de los trabajadores (nacionales o no) que ya residían en el país (López-Sala, 2016). Fue una congelación más que una prohibición, ya que algunos trabajadores (especialmente los repetidores y los que trabajaban en el campo más que en el envasado) continuaron viniendo.

A pesar de la congelación del GECCO, los trabajadores migrantes siguieron siendo dominantes en la agricultura (Molinero, 2018): primero, porque muchos de los



trabajadores migrantes desempleados que ya estaban en España volvieron al sector agrícola (una parte no menoscable lo había abandonado en búsqueda de mejores condiciones) (López-Sala, 2013); y segundo, porque los empleadores continuaron contratando en los países de origen pero al margen de la GECCO. Esta contratación “individual”, “espontánea” o “privada” (es decir, no impulsada por el Estado) se vio facilitada por el hecho de que los países de Europa del Este (especialmente, Rumanía y Bulgaria) habían ingresado en la UE, por lo que la contratación en estos países era posible fuera de este sistema y sin tener que pasar por la agencia nacional de empleo. Además, en estos países, redes previas de antiguos trabajadores y sus respectivos amigos, familiares y conocidos facilitaban el contacto con nuevos trabajadores.

Desde 2016 el gobierno español ha ampliado las cuotas. En consecuencia, en Huelva el número anual de trabajadores aumentó de 2.178 en 2015 a 5.041 en 2016 y alrededor de 20.000 a partir de 2019, con un paréntesis de dos años durante la pandemia (Güell y Garcés 2020). A diferencia de Huelva, en Lleida el número de trabajadores contratados a través de la GECCO se mantuvo en mínimos. La mayoría de los trabajadores GECCO en Huelva son mujeres marroquíes procedentes de zonas rurales, sin estudios y con vínculos familiares (hijos pequeños) para garantizar su retorno tras finalizar el contrato. Tras la pandemia, han empezado a llegar también trabajadores

de otras latitudes, notablemente de Ecuador, Honduras, Senegal y más recientemente, de Guatemala.

Fortalezas y debilidades

Fortalezas:

Para los trabajadores migrantes, permite ofrecer empleo a poblaciones que pueden encontrarse en situación precaria en sus países de origen. El salario, en términos comparativos, es mucho más elevado (por ejemplo, en Huelva, las trabajadoras marroquíes puede ganar 7 veces más que en su país). El programa permite, además, el ir y venir entre países, cosa que en los primeros años de residencia (con permisos temporales) no siempre es fácil.

Para los empleadores, asegura la disponibilidad de mano de obra necesaria, especialmente en esos sectores donde es difícil de encontrar. En el caso de Huelva, hay 30.000 personas que se encuentran en el paro agrícola pero no están dispuestos a trabajar en el campo. Por ejemplo, en 2025, solo se consiguieron cubrir localmente 100 de las 11.000 peticiones para trabajar en este sector. En comparación, los trabajadores extranjeros están dispuestos a trabajar bajo unas condiciones laborales y salariales que los nacionales o residentes en España difícilmente aceptarían. Además, la vinculación del permiso de residencia a un determinado empleador asegura que los trabajadores no se “fuguen” a otros sectores mejor pagados y con mejores condiciones laborales lo que asegura la



estabilidad de la mano de obra durante la campaña.

Para los estados, refuerza las relaciones bilaterales, favoreciendo la cooperación en el ámbito migratorio pero también en términos geopolíticos. Puede representar importantes sumas de dinero para los países de origen. Por ejemplo, el programa AENEAS, financiado por la Comisión Europea, supuso para Marruecos una entrada de recursos no menoscabable. Sin embargo, hasta el momento, el número de trabajadores contratados ha sido demasiado limitado como para hacer una diferencia en términos de remesas. Adicionalmente, para los países de destino, este mecanismo permite regular la inmigración de forma legal, regular y ordenada, pudiendo ser una solución parcial a la inmigración irregular. Asegura también tener a los trabajadores cotizando en la Seguridad Social y con acceso a los servicios públicos desde el primer día. Por otra parte, los trabajadores que llegan bajo un programa de inmigración circular pueden ser una pieza fundamental de la economía: por ejemplo, en Huelva representan el 10-15% de los trabajadores agrícolas en un sector económico clave (el de los frutos rojos) que representa el 11% del PIB de la provincia.

Debilidades:

Para los trabajadores migrantes, su presencia en el país es temporal, con lo que no pueden permanecer más allá del tiempo estipulado en el contrato. La legislación española establece la

posibilidad de acceder a un estatus más permanente tras realizar varias campañas cumpliendo la normativa pero en la práctica son pocos los que acceden a ello, ya que se requiere de una oferta de trabajo estable que es difícil de conseguir en este sector. Quedarse e incumplir con la obligación de retorno implica caer en la irregularidad. Algunas mujeres que han decidido quedarse han acabado siendo víctimas de trata, por ejemplo, en los campos de Almería. Aunque la mayoría de los agricultores respetan el convenio y los derechos laborales, diversas organizaciones y estudios han advertido que persisten situaciones de abuso y que parecen ser más comunes de lo que sería aceptable. Por otro lado, la dependencia hacia los empleadores, de quienes depende el permiso de residencia y la posibilidad de volver, imposibilita cambiar de empleador y limita en la práctica la capacidad por parte de los trabajadores de recurrir a la denuncia. Otro importante problema lo constituye el hecho de que, en el sector agrícola, el tiempo de trabajo se establece día a día, dependiendo de la necesidad y la climatología, lo que implica que las jornadas trabajadas y, por lo tanto, el nivel de ingresos no está establecido de antemano. Finalmente, es el gobierno español el que decide unilateralmente las cuotas anuales, lo que – como pasó en 2008, cuando se redujo el cupo a mínimos – puede dejar sin empleo a muchas trabajadoras cuyas familias dependían de estos ingresos.

Para los empleadores, la contratación vía GECCO no es adecuada cuando el tiempo de contratación es superior a los 9 meses, siendo entonces más conveniente la contratación estable, o inferior a los 3-6, en cuyo caso esta vía deja de ser rentable. Además, teniendo en cuenta que los procedimientos administrativos para obtener la aprobación son largos, pues se tiene que pasar por las oficinas de empleo y posteriormente organizar la contratación en origen siempre dentro del marco limitante de las cuotas aprobadas por el Gobierno, no es adecuado tampoco cuando el inicio de la actividad no se puede planear con antelación.

Para los estados, se establece una doble dependencia: primero, de los estados emisores a los de destino, pues son estos últimos los que deciden el cupo anual en función de sus necesidades; segundo, de los estados de destino a los empleadores, que al final son los que deciden si contratan trabajadores y en qué país. Por ejemplo, los acuerdos bilaterales del gobierno español con Gambia (2006), Guinea Conakry (2006), Cabo Verde (2006), Mali (2006) y Senegal (2007), donde se prometían contratos en origen a cambio de un mayor control migratorio por parte de estos estados, no llegaron a cumplirse puesto que no contaron con la colaboración de los empleadores, que no veían estos países como preferentes para la contratación de sus trabajadores (Garcés 2012).

Recomendaciones

Mejorar los procesos de acompañamiento: Las organizaciones de empleadores, los sindicatos y las entidades sociales ya hacen acompañamiento de las trabajadoras temporeras en Huelva (por ejemplo, proporcionando información en distintos idiomas, mediación, guías prácticas de alojamientos, guías para trabajadoras, etc.). Sin embargo, sería conveniente mejorar este acompañamiento: con un mayor trabajo de sensibilización de las trabajadoras, proporcionando información sobre las condiciones de sus contratos y derechos, antes de su salida y también después, en términos de cotización (y posibilidades de transferencia a sus países de origen) y derechos de retorno. También sería oportuno considerar reabrir las Oficinas de Atención al Temporero, que estuvieron en funcionamiento hasta 2011 y que proporcionaban un punto de apoyo fundamental durante los meses de trabajo en España. Deberían asimismo mejorarse los programas de formación, desde el origen e incidiendo también en el aprendizaje de la lengua. Finalmente, es importante proporcionar mejores servicios de mediación en caso de conflicto, aumentando la ratio de mediadores y asegurando su independencia, es decir, evitando que sean contratados por una de las partes implicadas (normalmente, los empleadores).

Mejorar la coordinación entre las administraciones: Teniendo en cuenta que

las competencias son compartidas entre distintas administraciones (estatal, autonómica y local y en distintos ámbitos como empleo, extranjería y asuntos exteriores) y que hay distintos actores no estatales implicados (empleadores, sindicatos y entidades sociales) debería mejorarse la coordinación entre ellos. Antes había una mesa estatal y mesas provinciales que aseguraban el seguimiento y coordinación en el día a día, donde estaban representados todos los actores implicados. Habría que volver a convocarlas de forma regular.

Mejorar los mecanismos de supervisión: Si bien el programa está altamente reglamentarizado, con una orden de 22 páginas y 19 anexos, falta un cumplimiento más estricto de la ley. Para ello, es preciso aumentar el número de inspectores de trabajo. Por ejemplo, en Huelva hay 7.900 expedientes asignados a Inspección de Trabajo (el 30% en agricultura), que deben ser cubiertos por un total de 29 inspectores. Falta pues capacidad y recursos. Además, el registro de jornada debería digitalizarse en todas las empresas, lo que facilitaría el acceso y la supervisión. Debería también realizarse un mayor control sobre las condiciones de vivienda, que a menudo no cumplen las condiciones establecidas por la ley. En la misma dirección, deberían reforzarse los mecanismos de denuncia de los trabajadores. Sería también conveniente recuperar la presencia de organizaciones de la sociedad civil como observadoras, tal y como se hacía en 2009.

Sobredimensionar los servicios durante los meses de campaña: Esto aplica en especial a los servicios sanitarios, que deberían reforzarse de forma proporcional al aumento de la población.

Especificación de las condiciones con carácter obligatorio: si bien la GECCO establece unas condiciones de trabajo y vivienda específicas, a lo largo de la orden y en sus 19 anexos, algunas de estas recomendaciones deberían hacerse obligatorias para garantizar que se cumplan los estándares y normas legales mínimos. Del mismo modo, los términos y condiciones de la Directiva sobre los trabajadores temporeros (Directiva 2014/36/UE) a menudo son vagos y demasiado abiertos a interpretación, y se debería preparar una orientación más clara sobre su implementación a nivel nacional (Molinero y González Ferrer 2018).

Mejorar las condiciones para los trabajadores: Para alargar el tiempo de trabajo en España, sobre todo cuando son períodos cortos, debería facilitarse la concatenación de contratos, con distintos empleadores en distintas regiones. Para evitar que la dependencia con el empleador limite la capacidad de denuncia de los trabajadores, debería facilitarse la posibilidad de cambiar de empleador. Para asegurar que los ingresos son estables y predecibles, también deberían limitarse las jornadas variables en función de las necesidades. Para evitar el aislamiento y promover el contacto con



la población local, hay que evitar los alojamientos fuera de las urbes y, en consecuencia, mejorar los sistemas de transporte para asegurar que los trabajadores puedan desplazarse tanto al lugar de trabajo como moverse por el territorio con autonomía.

Datos transparentes y públicos, como base para la evaluación regular del programa: El análisis y publicación de datos es fundamental para evaluar toda política pública. Hay margen de mejora, también en este sentido. Ello incluye la publicación de los datos año a año, en términos de trabajadores contratados, origen, características, tipo de trabajo, características del alojamiento, programas de acompañamiento, etc. Los informes anuales de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) deberían también hacerse públicos. Además de los datos, las administraciones deberían hacer una evaluación año a año de manera que se puedan ir corrigiendo eventuales incidencias.

Bibliografía

Garcés-Mascareñas, B. (2012) *Labour migration in Malaysia and Spain: Markets, citizenship and rights*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Güell, B. y B. Garcés (2020) *Agricultural seasonal workers in times of Covid-19 in Spain*. Admigov Report.

Molinero, Y. y A. González Ferrer (2018) *EU Directive on Seasonal Workers*. Temper Policy Brief.

Díaz, D. J., Márquez, J. A. y Jurado, J. M. (2014) 'Principales soportes territoriales del contingente de temporada para las actividades agrícolas.' In Márquez J. A. (ed) *Jornaleros extranjeros en España: el contingente agrícola de temporada como política de control de los flujos migratorios*. Universidad de Huelva, pp. 109-136.

López-Sala, A. (2013) 'Managing uncertainty: Immigration policies in Spain during economic recession (2008-2011).' *Migraciones Internacionales* 7(2): 21-69.

López Sala, A. "Induced circularity for selective workers. The case of seasonal labor mobility schemes in the Spanish agriculture." (2016).

Molinero, Y. (2018) 'La privatización de los programas de migración temporal en España como efecto poscrisis'. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, p. 284-306.

Molinero, Y. y Avallone, G. (2018) 'Migration and labour force needs in contemporary agriculture: what drives states to implement temporary programs? A comparison among the cases of Huelva, Lleida (Spain) and Piana del Sele (Italy)'. *Calitatea Vietii*, XXIX(1): 3-22.

Molinero-Gerbeau, Y. (2020) 'Dos décadas desplazando trabajadores extranjeros al campo español: una revisión del mecanismo de contratación en origen'. *Panorama Social*, 31: 141-153.

Esta actividad ha sido realizada con el apoyo de SafeHabitus:



Deliverable information

Deliverable information	
Title	Migración circular en España: ¿Una buena práctica?
Work Package, Task and Deliverable	WP4, Task 4.2, Part of D3.2 (DignityFIRM Policy Brief series)
Submission date	21.01.2026
Author(s)	Blanca Garcés, Yoan Molinero and Alun Jones
Publication identifier	10.5281/zenodo.18270345
Dissemination Level	PU
Deliverable type	Policy brief

Policy Brief

Migración circular en España: ¿Una buena práctica?

About DignityFIRM

Towards becoming sustainable and resilient societies we must address the structural contradictions between our societies' exclusion of migrant workers and their substantive role in producing our food.

www.dignityfirm.eu



This project has been funded by the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement No 101094652