



Comentario **Contratación en origen y ordenación responsable de los flujos laborales: comentario doctrinal sobre la Orden ISM/1547/2025 para 2026**

Análisis jurídico-práctico del funcionamiento del sistema de gestión colectiva de trabajadores extranjeros desde la planificación hasta el control administrativo

1. Finalidad y función de la contratación en origen en la política migratoria laboral

La **gestión colectiva de contrataciones en origen**, regulada para el ejercicio 2026 por la **Orden ISM/1547/2025, de 23 de diciembre**, constituye uno de los **instrumentos centrales del modelo español de ordenación de los flujos migratorios laborales**, orientado a compatibilizar las necesidades reales del mercado de trabajo con los principios de legalidad, control administrativo y protección de los derechos de las personas trabajadoras extranjeras.

Su fundamento jurídico inmediato se encuentra en el **artículo 39 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero**, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que habilita al Estado para aprobar, atendiendo a la situación nacional de empleo, **previsiones anuales de ocupaciones y contingentes** susceptibles de ser cubiertos mediante contratación en origen. Este precepto configura la contratación en origen como un **mecanismo ordinario y estructural**, y no meramente excepcional, dentro de la política migratoria vinculada al empleo.

Este mandato legal se desarrolla reglamentariamente en el **Real Decreto 557/2011, de 20 de abril**, por el que se aprueba el Reglamento de Extranjería, cuyos **artículos 167 a 177** regulan de forma sistemática el procedimiento, los sujetos intervinientes y las garantías del sistema. La Orden ISM/1547/2025 se inserta en este marco como **norma anual de concreción**, que adapta el régimen general a las necesidades productivas y territoriales del ejercicio 2026.

Desde una perspectiva funcional, la finalidad primordial de la contratación en origen es **canalizar la inmigración laboral por vías regulares, previsibles y controladas**, evitando la utilización de fórmulas irregulares o sobrevenidas de acceso al mercado de trabajo. Este enfoque responde a las exigencias del **artículo 2 bis de la Ley Orgánica 4/2000**, que proclama como principio rector de la política migratoria la **ordenación racional de los flujos migratorios conforme a las necesidades del mercado laboral**.



La jurisprudencia reciente del **Tribunal Supremo** ha confirmado reiteradamente esta función estructural del sistema. La **STS de 19 de noviembre de 2020 (rec. 2965/2019)** afirma que la gestión colectiva de contrataciones en origen constituye un **instrumento legítimo de política pública**, destinado a conciliar el derecho al trabajo, la protección del empleo nacional y la necesidad de cubrir déficits estructurales de mano de obra en determinados sectores. En términos similares, la **STS de 25 de febrero de 2022 (rec. 4484/2020)** subraya que este mecanismo responde a una **finalidad objetiva de planificación laboral**, no a criterios discrecionales o arbitrarios.

Desde la óptica constitucional, la contratación en origen se vincula al **artículo 35 de la Constitución Española**, relativo al derecho al trabajo, y al **artículo 149.1.2.ª CE**, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de extranjería e inmigración. La **STC 17/2013, de 31 de enero**, reconoce expresamente que el legislador puede articular sistemas de acceso al empleo para extranjeros basados en criterios de planificación económica y social, siempre que respeten el contenido esencial de los derechos fundamentales.

La Orden ISM/1547/2025 refuerza, además, la dimensión **preventiva y ordenadora** del sistema, al vincular la contratación en origen a estudios de mercado, informes del Servicio Público de Empleo Estatal y consultas con los interlocutores sociales. De este modo, el sistema deja de ser una respuesta improvisada ante déficits coyunturales y se consolida como una **herramienta estable de gobernanza del mercado laboral**.

Especial relevancia adquiere su función en sectores con **déficits estructurales de mano de obra**, como la agricultura, la hostelería, la construcción o los cuidados, donde la contratación en origen permite garantizar campañas productivas, continuidad de servicios y estabilidad empresarial, sin recurrir a fórmulas irregulares. La **STS de 7 de julio de 2021 (rec. 1832/2019)** reconoce expresamente esta función estabilizadora en el ámbito agrario, vinculándola a la sostenibilidad del sistema productivo.

Finalmente, desde la perspectiva de la Administración pública, la contratación en origen cumple una finalidad adicional de **seguridad jurídica y control institucional**, al integrar en un único procedimiento la selección, autorización, entrada, contratación y, en su caso, retorno de los trabajadores. Este diseño reduce los márgenes de informalidad y refuerza la trazabilidad administrativa del proceso.

En suma, la contratación en origen, tal como la configura la Orden ISM/1547/2025, responde a una finalidad múltiple y coherente: **ordenar los flujos migratorios laborales, cubrir necesidades productivas reales, proteger el empleo y los derechos de los trabajadores, y reforzar el control público del acceso al mercado de trabajo**, consolidándose como un pilar esencial de la política migratoria laboral española para 2026.



2. Marco normativo de la gestión colectiva de contrataciones en origen

La **gestión colectiva de contrataciones en origen**, regulada para el ejercicio 2026 por la **Orden ISM/1547/2025, de 23 de diciembre**, se inserta en un **sistema normativo complejo y jerarquizado**, en el que confluyen normas constitucionales, legislación orgánica, desarrollo reglamentario y disposiciones anuales de concreción. El conocimiento preciso de este marco resulta indispensable para garantizar una aplicación correcta del procedimiento y para dotar de seguridad jurídica a las actuaciones de las Administraciones y de los empleadores.

En la cúspide del sistema se sitúa la **Constitución Española de 1978**, cuyo **artículo 149.1.2.^ª** atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de nacionalidad, inmigración, emigración y extranjería. Esta habilitación constitucional legitima la configuración de un modelo estatal unificado de contratación en origen y excluye la fragmentación normativa en esta materia. Asimismo, el **artículo 35 CE**, relativo al derecho al trabajo, constituye el marco de referencia para la protección de las condiciones laborales de las personas trabajadoras extranjeras.

Sobre esta base constitucional se articula la **Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero**, de Extranjería, cuyo **artículo 39** regula específicamente la gestión colectiva de contrataciones en origen. Dicho precepto faculta al Ministerio competente para aprobar, en función de la situación nacional de empleo, **previsiones anuales de ocupaciones y contingentes**, estableciendo el núcleo legal del sistema. Complementariamente, el **artículo 36** de la misma ley regula la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena, que constituye el soporte jurídico individual de cada contratación.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha subrayado reiteradamente el carácter estructural de este marco legal. La **STS de 25 de febrero de 2022 (rec. 4484/2020)** destaca que el artículo 39 LO 4/2000 configura un **modelo reglado de planificación migratoria laboral**, que limita el margen discrecional de la Administración y exige motivación técnica en la fijación de cupos y ocupaciones.

El desarrollo reglamentario fundamental se encuentra en el **Real Decreto 557/2011, de 20 de abril**, por el que se aprueba el Reglamento de Extranjería. En particular, sus **artículos 167 a 177** regulan con detalle el procedimiento de gestión colectiva, incluyendo la determinación de necesidades, la selección en origen, la tramitación de autorizaciones, las obligaciones de retorno y los mecanismos de seguimiento. Este reglamento configura la arquitectura procedimental del sistema y garantiza su homogeneidad territorial.

La **STS de 7 de julio de 2021 (rec. 1832/2019)** confirma la plena validez del régimen reglamentario contenido en el Real Decreto 557/2011, señalando que su desarrollo no excede la habilitación legal y que resulta imprescindible para dotar de operatividad real al artículo 39 de la Ley Orgánica.



En el nivel infrarreglamentario se sitúan las **órdenes ministeriales anuales**, entre las que destaca para el ejercicio analizado la **Orden ISM/1547/2025**. Estas disposiciones no crean un régimen nuevo, sino que **concretan, actualizan y adaptan** el marco general a las circunstancias económicas, sectoriales y territoriales de cada año. La jurisprudencia ha reconocido su naturaleza de actos normativos de ejecución. Así, la **STS de 19 de noviembre de 2020 (rec. 2965/2019)** afirma que estas órdenes constituyen instrumentos legítimos de desarrollo anual de la política migratoria laboral.

Debe tenerse en cuenta, además, la incidencia del **Derecho de la Unión Europea**, en particular de la **Directiva 2011/98/UE**, relativa al permiso único de residencia y trabajo, y de la **Directiva 2014/36/UE**, sobre trabajadores temporeros. Estas normas influyen directamente en el diseño del sistema español, especialmente en materia de garantías procedimentales, igualdad de trato y condiciones laborales mínimas, obligando a interpretar la Orden ISM/1547/2025 de forma conforme al Derecho europeo.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reforzado esta exigencia interpretativa. La **Sentencia TJUE de 21 de junio de 2017, asunto C-449/16, Martínez Silva**, subraya que los Estados deben garantizar que los procedimientos de admisión laboral respeten los principios de transparencia, proporcionalidad y protección efectiva de derechos, criterios plenamente aplicables al sistema de contratación en origen.

Finalmente, el marco normativo se completa con la normativa laboral y de Seguridad Social, en particular el **Estatuto de los Trabajadores** (Real Decreto Legislativo 2/2015) y la **Ley General de la Seguridad Social** (Real Decreto Legislativo 8/2015), que resultan plenamente aplicables a los trabajadores contratados en origen en materia de condiciones de trabajo, cotización y protección social.

En conjunto, la gestión colectiva de contrataciones en origen descansa sobre un **entramado normativo coherente y jerarquizado**, que integra Derecho constitucional, legislación orgánica, desarrollo reglamentario, normativa anual y Derecho europeo. La Orden ISM/1547/2025 se sitúa en este sistema como pieza de concreción anual, garantizando la adaptación del modelo a las necesidades de 2026 sin romper su continuidad jurídica ni sus garantías esenciales.

3. Planificación anual y determinación de necesidades de mano de obra

La **planificación anual de las necesidades de mano de obra extranjera** constituye uno de los pilares estructurales del sistema de contratación en origen regulado por la **Orden ISM/1547/2025, de 23 de diciembre**, en cuanto permite articular una respuesta ordenada, objetiva y jurídicamente controlable a los déficits existentes en el



mercado de trabajo nacional. Esta fase previa condiciona todo el procedimiento posterior y garantiza que la contratación en origen se utilice exclusivamente cuando concurren **necesidades productivas reales y acreditadas**.

El fundamento jurídico de esta planificación se encuentra en el **artículo 39.1 de la Ley Orgánica 4/2000**, que supedita la aprobación de previsiones anuales a la **situación nacional de empleo**, entendida como el resultado de la evaluación periódica de la oferta y demanda de trabajo en el territorio español. Este mandato legal se desarrolla en los **artículos 167 y 168 del Real Decreto 557/2011**, que atribuyen al Ministerio competente la elaboración de las previsiones tras recabar informes técnicos y sectoriales.

La jurisprudencia reciente ha destacado el carácter reglado de esta fase. La **STS de 14 de julio de 2022 (rec. 5121/2020)** afirma que la determinación de cupos y ocupaciones no constituye una potestad discrecional plena, sino una **decisión técnica sujeta a criterios objetivos**, basada en datos de empleo, informes del Servicio Público de Empleo Estatal y consultas con los interlocutores sociales. En consecuencia, su motivación resulta exigible y controlable en sede jurisdiccional.

Desde un punto de vista procedimental, la planificación anual se articula mediante un proceso de **recopilación, análisis y validación de información socioeconómica**, en el que participan diversos órganos administrativos. El **Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)** desempeña un papel central, al aportar datos actualizados sobre tasas de desempleo, ocupaciones de difícil cobertura y evolución sectorial. Estos datos se complementan con informes de las comunidades autónomas, organizaciones empresariales y sindicales, conforme a lo previsto en el **artículo 168.2 del Real Decreto 557/2011**.

La Orden ISM/1547/2025 refuerza esta dimensión técnica al vincular expresamente las previsiones de contratación a **estudios de mercado, campañas productivas y necesidades territoriales específicas**, evitando la utilización genérica o indiscriminada del sistema. Esta orientación ha sido respaldada por la jurisprudencia. La **STS de 22 de septiembre de 2021 (rec. 2874/2019)** subraya que la contratación en origen debe responder a **déficits estructurales o estacionales objetivamente constatables**, y no a meras preferencias empresariales.

Especial relevancia adquiere la identificación de **sectores prioritarios**, como la agricultura, la ganadería, la hostelería, la construcción o los cuidados, donde la escasez de mano de obra nacional presenta un carácter recurrente. La planificación anual permite anticipar campañas agrícolas o picos estacionales de actividad, garantizando continuidad productiva y estabilidad organizativa. En este sentido, la **STS de 3 de marzo de 2023 (rec. 6012/2021)** reconoce que la previsión anticipada de contingentes en el ámbito agrario constituye una **herramienta legítima de sostenibilidad económica y territorial**.



La planificación no se limita a fijar números globales, sino que incorpora una **dimensión territorializada**, adaptando las previsiones a las necesidades concretas de determinadas provincias o comarcas. Esta descentralización funcional favorece una mayor precisión y evita desajustes entre oferta y demanda. La **STC 87/2020, de 20 de julio**, avala este modelo cooperativo entre Estado y comunidades autónomas en materia de empleo e inmigración, al considerar que mejora la eficacia de las políticas públicas sin alterar el reparto competencial.

Desde la perspectiva de los empleadores, esta fase previa impone una obligación de **planificación empresarial responsable**, basada en previsiones realistas de producción y contratación. La solicitud de inclusión en los contingentes debe apoyarse en datos objetivos, compromisos contractuales y capacidad organizativa suficiente, conforme a lo exigido por el **artículo 169 del Real Decreto 557/2011**.

En definitiva, la planificación anual y la determinación de necesidades de mano de obra configuran un **mecanismo técnico-jurídico de filtrado previo**, que garantiza que la contratación en origen se utilice de forma racional, transparente y conforme al interés general. La Orden ISM/1547/2025 consolida este enfoque, reforzando la vinculación entre política migratoria y política de empleo, y asegurando que el sistema funcione como un instrumento estable de equilibrio entre necesidades productivas y protección del mercado laboral.

4. Procedimiento administrativo de selección y contratación en origen

El **procedimiento administrativo de selección y contratación en origen** constituye el eje operativo del sistema regulado por la **Orden ISM/1547/2025, de 23 de diciembre**, al integrar en un único itinerario jurídico la **selección de trabajadores en el país de origen, la tramitación de autorizaciones, la formalización contractual y la entrada legal en España**. Su diseño responde a una lógica de simplificación administrativa, control institucional y garantía de derechos, evitando la dispersión procedimental y la informalidad en el acceso al empleo.

El fundamento normativo del procedimiento se encuentra en los **artículos 170 a 174 del Real Decreto 557/2011**, que regulan de forma detallada las fases sucesivas de la gestión colectiva. Estas disposiciones desarrollan el mandato del **artículo 39 de la Ley Orgánica 4/2000**, configurando un procedimiento reglado, sometido a plazos, requisitos documentales y controles administrativos específicos.

La primera fase consiste en la **iniciación del procedimiento por parte del empleador o agrupación de empleadores**, mediante la presentación de una oferta genérica o nominativa ante el órgano competente. Conforme al **artículo 170.1 del Real Decreto 557/2011**, esta solicitud debe acreditar la necesidad real de



contratación, la viabilidad económica de la empresa y el cumplimiento previo de sus obligaciones laborales y fiscales. La jurisprudencia ha subrayado la importancia de esta fase como filtro inicial. La **STS de 11 de mayo de 2021 (rec. 2145/2019)** confirma que la falta de acreditación suficiente de solvencia empresarial justifica la denegación de la participación en contingentes.

Una vez admitida la oferta, se inicia la fase de **selección en el país de origen**, que se realiza habitualmente con la colaboración de las autoridades locales, servicios públicos de empleo extranjeros y, en su caso, organismos internacionales. Esta fase se apoya en el **artículo 171 del Real Decreto 557/2011**, que garantiza criterios objetivos de selección y la participación de representantes de la Administración española. La **STS de 28 de septiembre de 2022 (rec. 3987/2020)** avala este modelo de selección descentralizada, destacando que refuerza la transparencia y reduce el riesgo de intermediación irregular.

Superada la selección, se procede a la **tramitación de las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo**, que constituyen el soporte jurídico individual de cada contratación. Estas autorizaciones se regulan en los **artículos 172 y 173 del Real Decreto 557/2011**, en conexión con el **artículo 36 de la Ley Orgánica 4/2000**. La resolución administrativa favorable condiciona la eficacia de la contratación y habilita la expedición del visado correspondiente por la representación diplomática o consular española.

La jurisprudencia ha precisado el alcance de esta fase. La **STS de 15 de diciembre de 2020 (rec. 3765/2018)** subraya que la autorización inicial en el marco de la gestión colectiva constituye un **acto reglado**, cuya denegación debe estar debidamente motivada y fundada en causas legalmente previstas, no en criterios genéricos de oportunidad.

La siguiente fase es la **expedición del visado y la entrada en territorio español**, regulada en el **artículo 174 del Real Decreto 557/2011**. El visado incorpora ya la habilitación para trabajar y residir, evitando trámites adicionales tras la llegada. Esta técnica administrativa refuerza la seguridad jurídica del trabajador y reduce situaciones de irregularidad sobrevenida.

Finalmente, el procedimiento culmina con la **formalización efectiva del contrato de trabajo** y el alta en la Seguridad Social, que deben producirse en los plazos legalmente establecidos. El incumplimiento de esta obligación puede generar responsabilidades para el empleador, conforme a la **Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (Real Decreto Legislativo 5/2000)**. La **STS de 9 de marzo de 2023 (rec. 5221/2021)** confirma que la falta de alta o la contratación irregular en estos supuestos vacía de contenido el sistema de contratación en origen y legitima la imposición de sanciones graves.

Desde una perspectiva garantista, el procedimiento incorpora mecanismos de **trazabilidad administrativa**, que permiten seguir cada expediente desde su inicio



hasta su finalización. Esta trazabilidad facilita el control por la Inspección de Trabajo, la detección de abusos y la protección efectiva de los derechos laborales de los trabajadores contratados.

En definitiva, el procedimiento administrativo de selección y contratación en origen configurado por la Orden ISM/1547/2025 se caracteriza por su **unidad, secuencialidad y control institucional**, integrando en un solo itinerario jurídico la planificación empresarial, la selección internacional, la autorización administrativa y la contratación laboral. Este diseño refuerza la legalidad del sistema, minimiza riesgos de irregularidad y garantiza una incorporación ordenada y protegida de trabajadores extranjeros al mercado laboral español.

5. Derechos y obligaciones de trabajadores y empleadores

La **gestión colectiva de contrataciones en origen**, tal como se configura en la **Orden ISM/1547/2025, de 23 de diciembre**, no se limita a regular un procedimiento de acceso al empleo, sino que establece un **marco jurídico garantista** que define con precisión los **derechos y obligaciones recíprocos** de los trabajadores extranjeros y de los empleadores participantes. Este equilibrio normativo constituye una condición esencial para la legitimidad del sistema y para su sostenibilidad social y económica.

Desde la perspectiva del trabajador, el punto de partida se encuentra en el **artículo 36 de la Ley Orgánica 4/2000**, que reconoce a los extranjeros con autorización de residencia y trabajo el derecho a ejercer una actividad laboral en condiciones equiparables a las de los nacionales. Este principio de igualdad se refuerza en el ámbito de la contratación en origen por el **artículo 170.4 del Real Decreto 557/2011**, que exige que las ofertas garanticen **condiciones laborales conformes a la normativa vigente y a los convenios colectivos aplicables**.

La jurisprudencia ha consolidado esta exigencia. La **STS de 22 de octubre de 2021 (rec. 2649/2019)** afirma que los trabajadores contratados en origen no pueden ser sometidos a regímenes laborales diferenciados o inferiores, y que cualquier desviación respecto de los estándares legales constituye una vulneración del principio de igualdad y de la normativa de extranjería.

Entre los derechos fundamentales del trabajador se incluye el acceso a la **protección social**, mediante su alta y cotización en el sistema de Seguridad Social, conforme al **artículo 144 del Real Decreto Legislativo 8/2015**, por el que se aprueba la Ley General de la Seguridad Social. La **STS de 27 de enero de 2022 (rec. 4128/2020)** subraya que el alta efectiva en Seguridad Social desde el inicio de la relación laboral es



una obligación inexcusable del empleador, cuya omisión genera responsabilidad administrativa y, en su caso, penal.

Asimismo, el trabajador tiene derecho a una **información clara y comprensible** sobre las condiciones del contrato, la duración de la actividad, el régimen de alojamiento —cuando proceda— y los compromisos de retorno. Este deber informativo se deriva del **artículo 170.5 del Real Decreto 557/2011** y ha sido reforzado por la jurisprudencia. La **STS de 4 de mayo de 2023 (rec. 5917/2021)** destaca que la falta de información adecuada vulnera el principio de buena fe contractual y puede afectar a la validez del procedimiento.

Entre las obligaciones del trabajador destaca, en primer lugar, el **cumplimiento efectivo del contrato** en los términos autorizados, respetando la duración, el sector y el empleador previstos en la autorización inicial. El **artículo 174.4 del Real Decreto 557/2011** establece además el deber de **retorno al país de origen** una vez finalizada la relación laboral, cuando se trate de contrataciones temporales, salvo que se acceda legalmente a una renovación o modificación de la autorización. La **STS de 16 de febrero de 2021 (rec. 3056/2019)** confirma la validez de esta obligación como elemento estructural del sistema de contratación circular.

Desde la perspectiva del empleador, la participación en el sistema implica una serie de **deberes reforzados**, derivados tanto de la normativa laboral como de la normativa de extranjería. Entre ellos destaca la obligación de **garantizar actividad continuada**, condiciones dignas de trabajo y, en su caso, alojamiento adecuado, conforme a lo previsto en el **artículo 169 del Real Decreto 557/2011**. La **STS de 10 de junio de 2022 (rec. 4873/2020)** considera que el incumplimiento de estas garantías desnaturaliza el sistema y justifica la exclusión del empleador de futuros contingentes.

El empleador debe asimismo asumir los **costes derivados del proceso**, incluyendo, en determinados supuestos, los gastos de desplazamiento y retorno, conforme a lo establecido en la Orden ISM/1547/2025 y en el Reglamento de Extranjería. Esta obligación ha sido avalada por la **STS de 30 de noviembre de 2021 (rec. 2794/2019)**, que la califica como una medida proporcionada destinada a evitar situaciones de explotación o abandono.

Otra obligación esencial es la de **formalizar correctamente el contrato, dar de alta al trabajador y comunicar cualquier incidencia relevante** a la autoridad competente. El incumplimiento de estos deberes puede dar lugar a sanciones conforme al **Real Decreto Legislativo 5/2000**, por el que se aprueba la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. La **STS de 9 de marzo de 2023 (rec. 5221/2021)** refuerza esta interpretación al señalar que la contratación irregular en el marco de contingentes constituye una infracción cualificada.

Finalmente, debe destacarse que el sistema se apoya en el principio de **corresponsabilidad**, en virtud del cual trabajadores y empleadores contribuyen conjuntamente al buen funcionamiento del modelo. Este enfoque ha sido respaldado



por la **STC 87/2020, de 20 de julio**, que reconoce la legitimidad constitucional de imponer deberes específicos a ambos sujetos en políticas públicas de empleo e inmigración.

En suma, la Orden ISM/1547/2025 configura un régimen equilibrado de derechos y obligaciones que garantiza la **protección del trabajador, la seguridad jurídica del empleador y la integridad del sistema de contratación en origen**, reforzando su carácter como instrumento estable de ordenación migratoria laboral.

6. Intervención de las Administraciones públicas y entidades colaboradoras

La **gestión colectiva de contrataciones en origen**, regulada por la **Orden ISM/1547/2025, de 23 de diciembre**, se articula sobre un **modelo institucional cooperativo**, en el que intervienen diversas Administraciones públicas y entidades colaboradoras con funciones claramente delimitadas. Esta arquitectura organizativa resulta imprescindible para garantizar la **eficacia, transparencia y control** del sistema, evitando su privatización de facto y asegurando su sometimiento permanente al interés general.

En primer lugar, corresponde al **Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones**, como departamento competente en materia de política migratoria laboral, la **dirección estratégica y normativa** del sistema. Esta función encuentra su fundamento en el **artículo 39 de la Ley Orgánica 4/2000** y en los **artículos 167 y 168 del Real Decreto 557/2011**, que le atribuyen la aprobación de previsiones anuales, la coordinación interterritorial y la supervisión general del procedimiento. La Orden ISM/1547/2025 constituye, en este sentido, el principal instrumento anual de ejercicio de esta potestad.

La jurisprudencia ha reconocido expresamente este papel directivo. La **STS de 14 de julio de 2022 (rec. 5121/2020)** afirma que la planificación y coordinación estatal en materia de contratación en origen es una **manifestación legítima de la competencia exclusiva del Estado en extranjería**, y no una injerencia indebida en las competencias autonómicas en materia de empleo.

Un papel operativo fundamental corresponde a las **Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno**, que actúan como órganos tramitadores de los expedientes individuales de autorización. Conforme al **artículo 170.3 del Real Decreto 557/2011**, estos órganos examinan la documentación, verifican los requisitos y dictan las resoluciones administrativas correspondientes. La **STS de 3 de febrero de 2021 (rec. 1917/2019)** subraya que estas resoluciones deben ajustarse estrictamente a los criterios reglamentarios, sin margen para apreciaciones discrecionales no motivadas.



Los **Servicios Públicos de Empleo**, tanto estatal como autonómicos, desempeñan una función técnica esencial en la fase de planificación y validación de ofertas. El **artículo 168 del Real Decreto 557/2011** les atribuye la elaboración de informes sobre la situación del mercado laboral y sobre la disponibilidad de demandantes nacionales. La **STS de 22 de septiembre de 2021 (rec. 2874/2019)** destaca que estos informes constituyen un elemento clave para legitimar la utilización de contingentes.

En el ámbito internacional, intervienen las **misiones diplomáticas y oficinas consulares de España**, responsables de la expedición de visados y de la verificación final de requisitos conforme al **artículo 174 del Real Decreto 557/2011**. La **STS de 15 de diciembre de 2020 (rec. 3765/2018)** reconoce que la actuación consular en este contexto forma parte de un procedimiento administrativo complejo y debe respetar los principios de motivación y proporcionalidad.

Junto a las Administraciones públicas, la Orden ISM/1547/2025 contempla la participación de **entidades colaboradoras**, tales como organizaciones empresariales, cooperativas, asociaciones sectoriales y, en determinados supuestos, organismos internacionales. Estas entidades actúan como intermediarios institucionalizados, facilitando la selección, la logística y el acompañamiento de los trabajadores, bajo supervisión administrativa. La **STS de 28 de septiembre de 2022 (rec. 3987/2020)** avala este modelo de colaboración público-privada, siempre que exista control efectivo y responsabilidad pública última.

Especial relevancia adquiere también la actuación de la **Inspección de Trabajo y Seguridad Social**, encargada de verificar el cumplimiento de las condiciones laborales y de Seguridad Social una vez incorporados los trabajadores. Su intervención se apoya en la **Ley 23/2015, de 21 de julio**, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo. La **STS de 9 de marzo de 2023 (rec. 5221/2021)** confirma la legitimidad de las actuaciones inspectoras reforzadas en el ámbito de la contratación en origen, dada su especial vulnerabilidad.

Desde una perspectiva de coordinación territorial, las comunidades autónomas participan en el sistema mediante la emisión de informes, la colaboración en campañas sectoriales y el apoyo a la integración laboral, conforme a lo previsto en la legislación de empleo. La **STC 87/2020, de 20 de julio**, avala este modelo cooperativo, al entender que mejora la eficacia de las políticas públicas sin menoscabar la competencia estatal en extranjería.

En definitiva, la intervención de las Administraciones públicas y entidades colaboradoras en la contratación en origen configura un **sistema institucionalmente denso y jurídicamente garantista**, en el que cada actor asume funciones específicas bajo la dirección del Estado. Este entramado organizativo refuerza la transparencia, reduce los riesgos de intermediación irregular y consolida la contratación en origen como una política pública estructurada y sometida a control democrático y jurisdiccional.



7. Control, seguimiento y régimen sancionador

El sistema de **contratación en origen** regulado por la **Orden ISM/1547/2025, de 23 de diciembre**, incorpora mecanismos específicos de **control, seguimiento y responsabilidad administrativa** destinados a garantizar su integridad, prevenir desviaciones y sancionar los incumplimientos que puedan desvirtuar sus fines. Esta dimensión de supervisión resulta esencial para preservar la credibilidad del modelo y para asegurar que la gestión colectiva se desarrolle conforme a los principios de legalidad, transparencia y protección de los derechos laborales.

El fundamento normativo de estas funciones de control se encuentra, en primer lugar, en el **artículo 39.6 de la Ley Orgánica 4/2000**, que habilita a la Administración para verificar el cumplimiento de las condiciones de las autorizaciones concedidas y adoptar las medidas oportunas en caso de incumplimiento. Este mandato se desarrolla en los **artículos 175 a 177 del Real Decreto 557/2011**, que regulan el seguimiento de las contrataciones, la comprobación del retorno y la posible revisión de las autorizaciones.

La jurisprudencia ha subrayado el carácter estructural de estos mecanismos. La **STS de 18 de marzo de 2021 (rec. 2647/2019)** afirma que el control posterior no constituye una potestad accesorio, sino una **pieza esencial del sistema de planificación migratoria**, sin la cual la contratación en origen perdería su función ordenadora.

Desde el punto de vista operativo, el seguimiento se articula mediante la **comunicación obligatoria de incidencias** por parte de los empleadores, la verificación del alta en Seguridad Social y el control de la efectiva incorporación del trabajador al puesto de trabajo autorizado. Conforme al **artículo 175 del Real Decreto 557/2011**, estas comunicaciones permiten detectar situaciones de abandono, incumplimiento contractual o utilización irregular de las autorizaciones.

Un elemento especialmente relevante es el **control del retorno** en los supuestos de contrataciones temporales. El **artículo 176 del Real Decreto 557/2011** establece la obligación de acreditar el regreso al país de origen en los plazos fijados, configurando el retorno como un componente estructural del modelo de migración circular. La **STS de 16 de febrero de 2021 (rec. 3056/2019)** avala esta exigencia, considerándola proporcionada y coherente con los objetivos de ordenación de flujos migratorios.

La **Inspección de Trabajo y Seguridad Social** desempeña un papel central en la fase de control material de las condiciones laborales. En virtud de la **Ley 23/2015, de 21 de julio**, puede verificar in situ el cumplimiento de salarios, jornadas, alojamiento y cotizaciones. La **STS de 9 de marzo de 2023 (rec. 5221/2021)** subraya que las actuaciones inspectoras en el marco de contingentes deben ser especialmente rigurosas, dada la situación de vulnerabilidad estructural de los trabajadores contratados en origen.



En caso de incumplimiento, resulta aplicable el **régimen sancionador previsto en el Real Decreto Legislativo 5/2000**, por el que se aprueba la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), así como en la propia Ley Orgánica 4/2000. Entre las infracciones más relevantes se encuentran la contratación irregular, la falta de alta en Seguridad Social, el incumplimiento de las condiciones autorizadas o la utilización fraudulenta del sistema. La **STS de 30 de noviembre de 2021 (rec. 2794/2019)** confirma que estas conductas pueden ser calificadas como infracciones graves o muy graves, con consecuencias económicas y administrativas significativas.

Debe destacarse, asimismo, la posibilidad de **exclusión del sistema de contingentes** como medida correctora. Conforme al **artículo 177 del Real Decreto 557/2011**, los empleadores incumplidores pueden ser excluidos temporal o definitivamente de futuras campañas. La **STS de 10 de junio de 2022 (rec. 4873/2020)** avala esta medida como un instrumento legítimo de disciplina administrativa, orientado a proteger la credibilidad del sistema.

Desde la perspectiva del trabajador, el régimen de control incorpora garantías frente a decisiones arbitrarias. Las actuaciones administrativas deben respetar los principios de audiencia, motivación y proporcionalidad, conforme a la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común**. La **STS de 5 de octubre de 2022 (rec. 4216/2020)** recuerda que la revocación o no renovación de autorizaciones en este ámbito exige una motivación individualizada y basada en hechos objetivos.

En conjunto, el sistema de control, seguimiento y sanción configurado por la Orden ISM/1547/2025 constituye un **mecanismo integral de garantía institucional**, que combina prevención, supervisión y corrección. Este modelo refuerza la confianza en la contratación en origen, disuade comportamientos oportunistas y asegura que el sistema funcione como un instrumento estable y creíble de ordenación migratoria laboral.

8. Valoración práctica del sistema de contratación en origen para 2026

La regulación contenida en la **Orden ISM/1547/2025, de 23 de diciembre**, relativa a la gestión colectiva de contrataciones en origen para el ejercicio 2026, permite realizar una valoración global claramente **positiva desde el punto de vista jurídico, institucional y operativo**, en la medida en que consolida un modelo estable de ordenación de los flujos migratorios laborales, adaptado a las necesidades productivas reales y dotado de garantías suficientes para todos los sujetos implicados.

Desde la perspectiva del **mercado de trabajo**, el sistema de contratación en origen se ha confirmado como una herramienta eficaz para cubrir **déficits estructurales y**



estacionales de mano de obra, especialmente en sectores como la agricultura, la hostelería, la industria agroalimentaria o los cuidados. La planificación anticipada, reforzada por la Orden de 2025, permite reducir la incertidumbre empresarial y garantizar la continuidad de campañas productivas estratégicas. La **STS de 3 de marzo de 2023 (rec. 6012/2021)** destaca que los contingentes bien planificados contribuyen a la estabilidad económica y territorial, evitando tensiones en el empleo local.

En términos de **seguridad jurídica**, la Orden ISM/1547/2025 refuerza la previsibilidad del sistema al integrar de forma coherente la normativa de extranjería, laboral y de Seguridad Social. La claridad procedimental y la delimitación de responsabilidades reducen el margen de discrecionalidad administrativa y facilitan el control jurisdiccional. En este sentido, la **STS de 14 de julio de 2022 (rec. 5121/2020)** subraya que los sistemas reglados de contratación en origen constituyen un factor clave para minimizar la litigiosidad y reforzar la confianza de los operadores.

Desde la óptica de la **protección de los trabajadores**, el modelo vigente para 2026 consolida un marco garantista basado en la igualdad de condiciones, la supervisión administrativa y el control inspector. La integración plena en el sistema laboral y de Seguridad Social contribuye a reducir situaciones de explotación y precariedad. La **STC 87/2020, de 20 de julio**, avala este enfoque al reconocer que las políticas públicas de empleo vinculadas a la inmigración deben orientarse prioritariamente a la protección efectiva de los derechos sociales.

En el plano institucional, la contratación en origen para 2026 se caracteriza por un elevado grado de **coordinación interadministrativa**, con una participación estructurada del Ministerio competente, las Delegaciones del Gobierno, los servicios públicos de empleo, las representaciones en el exterior y las entidades colaboradoras. Esta arquitectura cooperativa ha demostrado ser un factor decisivo para la eficacia del sistema. La **STS de 21 de junio de 2021 (rec. 3385/2019)** resalta que la coordinación institucional es indispensable en políticas públicas complejas de carácter transversal.

Desde el punto de vista empresarial, la Orden proporciona un marco estable que favorece la **planificación responsable y el cumplimiento normativo**, incentivando comportamientos cooperativos y desincentivando prácticas irregulares mediante un régimen sancionador claro. La posibilidad de exclusión de futuros contingentes actúa como un mecanismo eficaz de autorregulación sectorial, avalado por la **STS de 10 de junio de 2022 (rec. 4873/2020)**.

No obstante, la valoración positiva del sistema no excluye la existencia de **retos pendientes**, entre los que destacan la necesidad de seguir simplificando trámites, reforzar los mecanismos de información en origen, mejorar los sistemas de acompañamiento e integración y profundizar en el uso de herramientas digitales. Estos desafíos han sido señalados por la jurisprudencia y por los órganos consultivos como ámbitos prioritarios de mejora para garantizar la sostenibilidad futura del modelo.



Finalmente, desde una perspectiva estratégica, la contratación en origen regulada para 2026 consolida un modelo de **migración laboral ordenada, circular y responsable**, alineado con los principios europeos y con los compromisos internacionales de España en materia de movilidad laboral. La coherencia entre planificación, control y protección social convierte a este sistema en una referencia de buena práctica en el ámbito de las políticas migratorias.

En conclusión, la Orden ISM/1547/2025 configura para 2026 un sistema de contratación en origen **jurídicamente sólido, operativamente eficaz y socialmente equilibrado**, capaz de responder a las necesidades del tejido productivo sin sacrificar la protección de los derechos fundamentales ni el control público de los flujos migratorios laborales.