

Decálogo de medidas para combatir la irregularidad administrativa

Desde que dio inicio la situación de estado de alarma en España, el pasado 14 de marzo, todos hemos vivido el impacto del confinamiento, así como las consecuencias sanitarias y económicas en conocidos y seres queridos. Sin embargo, como en toda situación de crisis, son las personas más vulnerables las que sufren de forma más aguda sus consecuencias, entre ellas las personas migrantes.

Son varios los factores que condicionan negativamente la situación de las personas migrantes en la actual crisis sanitaria y de confinamiento:

- Su presencia importante en puestos de trabajo de sectores que se han visto especialmente afectados por la interrupción económica (la hostelería, la construcción, los cuidados...),
- Muchas se ven obligadas a trabajar en la economía informal, sin poder beneficiarse de las medidas de choque que ha adoptado el Ejecutivo ante la discontinuidad de actividad y la ausencia de ingresos económicos.
- Vivir las semanas de confinamiento en condiciones de hacinamiento. Ya sea en pisos de dimensiones muy reducidas y/o sobreocupados, ya sea en centros de migraciones o espacios habilitados para personas sin hogar, con una ocupación por encima de su capacidad.
- La angustia generada por la incertidumbre respecto a su futuro laboral y, en consecuencia, de su situación administrativa, al estar su autorización de residencia en España condicionada a un período mínimo de alta como cotizante a la seguridad social.
- La ausencia, en muchos casos, de lazos familiares y sociales que ofrezcan un colchón económico y afectivo en semanas y meses de especial dificultad.

En un momento de crisis social, económica y sanitaria, en una situación excepcional, el trabajo de las administraciones públicas, con el apoyo de la sociedad civil, debe estar enfocado con especial ahínco en la inclusión social de todas las personas, sobre todo de aquellas en situación de vulnerabilidad. En el caso de la población migrante, el objetivo de inclusión será difícilmente alcanzable si no va aparejado con una regularización de su situación administrativa.

Las personas en situación irregular sufren una especial exposición a situaciones de exclusión social, explotación laboral y/o sexual y muchas viven en circunstancias que suponen una clara y evidente vulneración de sus derechos humanos. La dignidad de la persona, consagrada como pilar de nuestra sociedad y derecho fundamental en nuestra Constitución, así como en nuestra normativa de extranjería, debe conducir a los poderes públicos a tomar las medidas necesarias para minimizar las situaciones que acarrea la irregularidad administrativa.

Suscribimos la declaración conjunta¹ realizada el pasado 3 de abril por el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes, Felipe González Morales, y la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre la trata de personas, Maria Grazia Giammarinaro; en cuanto a que ***“los Estados también deberían adoptar medidas para regularizar a los migrantes indocumentados, con miras a facilitarles el acceso a los servicios sanitarios durante la lucha contra la pandemia”*** y ***“(…) las personas que han recibido permisos de residencia por motivos económicos y tienen un empleo o participan en programas de formación deberían recibir también permisos de trabajo mediante procedimientos simplificados”***.

Aun teniendo España reconocida la sanidad universal desde la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 7/2018, consideramos que la irregularidad administrativa supone un obstáculo para el acceso a los recursos sanitarios en las actuales circunstancias. El importante incremento de los controles policiales en la vía pública, como lógica consecuencia de la situación de estado de alarma, puede causar en las personas migrantes en situación irregular un titubeo en recurrir a los servicios sanitarios en caso de percibir síntomas de COVID-19. La obligación de acudir a trabajos informales, exentos de derechos y que significan un ingreso económico fundamental, también puede retrasar el momento de acudir a un centro de salud.

Consideramos que la incoación de procedimientos sancionadores por infracción de ley de extranjería carece de sentido en un momento como el actual al estar tanto los plazos administrativos como las repatriaciones a país de origen paralizados.

En relación con las dificultades logísticas de retorno a país de origen, la Comisión Europea, en su Comunicación de 17 de abril de 2020 sobre las “Directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimiento de asilo y retorno y de reasentamiento”, en relación a las salidas voluntarias, establece lo siguiente:

*“Debido a las considerables restricciones impuestas a los vuelos comerciales, y a las medidas restrictivas introducidas por terceros países en cuanto a las llegadas procedentes de Europa, es posible que los nacionales de terceros países sujetos a decisiones de retorno por las que se conceda un plazo para la salida voluntaria no puedan cumplir dicha decisión en el plazo establecido por más que lo intenten. Por consiguiente, los nacionales de terceros países pueden acabar siendo objeto de una prohibición de entrada por incumplimiento de una decisión de retorno, tal como dispone el artículo 11, apartado 1, de la Directiva de retorno. Sin embargo, **los migrantes irregulares no pueden ser considerados responsables de este incumplimiento, ni verse perjudicados por una situación que escapa a su control**”.*

Consideramos que en la actual coyuntura se producen las circunstancias sociales para considerar un proceso de normalización general de personas migrantes. Pero, a su vez, somos conscientes de que una regularización extraordinaria requiere consenso político, un desarrollo técnico-jurídico para fundamentarlo y una disposición burocrática y una campaña de información para poder desplegarlo con éxito. Solo podría acometerse con éxito como término de un proceso político a medio plazo, por lo que merece la pena considerar alternativa.

Debe ser una prioridad del Gobierno de España proponer al poder legislativo las modificaciones del cuerpo normativo de extranjería, con un enfoque de derechos humanos. Sin embargo,

¹ Naciones Unidas, 3 de abril de 2020.

<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25774&LangID=S>

consideramos que ya existen mecanismos legales para, mediante la práctica administrativa bien enfocada, fomentar la salida de la irregularidad administrativa de las personas extranjeras residentes en nuestro país.

Por todo lo expuesto, y con base a nuestra trayectoria continuada acompañando y documentando casos e historias de personas migrantes, desde el Servicio Jesuita a Migrantes proponemos el siguiente decálogo de medidas urgentes enfocadas en prevenir la irregularidad administrativa sobrevenida, fomentar la regularización de perfiles vulnerables o que tienen un relación laboral informal, y evitar que la irregularidad administrativa sea un obstáculo en los próximos meses para el respeto y defensa de los derechos humanos de las personas migrantes.

1. Como medida más urgente, que el Ministerio del Interior dicte una instrucción, pública, a todas las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado para no incoar procedimiento sancionador alguno por infracción de la Ley de Extranjería basado en estancia irregular. Esta medida debe mantener su vigencia por lo menos hasta que finalice la importante presencia de fuerzas y cuerpos de seguridad en las calles con el objetivo de observar el cumplimiento del Plan de transición hacia la nueva normalidad y las medidas graduales de vuelta a la vida rutinaria tras el confinamiento.

Con esta medida buscamos que las personas en situación irregular puedan salir de sus viviendas para realizar tareas tan fundamentales en estas épocas como acudir a los servicios sanitarios, comprar productos de primera necesidad o pasear con sus hijos menores, sin tener miedo a ser detenido por carecer de documentación que acredite su situación administrativa regular. Este enfoque humanitario, en combinación con la imposibilidad material actual de efectuar repatriaciones y la interrupción de los plazos administrativos de los procedimientos sancionadores, hacen pertinente la medida.

2. Conceder de manera acelerada todas las solicitudes de autorizaciones iniciales de residencia que no sean manifiestamente infundadas, así como las renovaciones de autorizaciones de residencia que estén pendientes de tramitar.

De esta manera, se elimina la incertidumbre generada en estos meses de estado de alarma para muchas personas pendientes de su trámite de extranjería. A su vez, se aprovecha la ocasión para agilizar y modernizar un sistema de gestión de trámites de extranjería que acarrea una crónica saturación de expedientes desde hace años y reprochables retrasos en dictar resoluciones, poniendo la vida de muchas personas en pausa durante meses.

3. Dictar un protocolo claro de retorno a España para todos aquellos extranjeros residentes legales que quedaron atrapados fuera de España al decretarse el estado de alarma o que salieron del país siguiendo las recomendaciones de los servicios consulares de su país de origen.

Para aliviar la angustia de aquellos que conocen la caducidad próxima de su autorización de residencia, autorización de retorno o visados vinculados a una

autorización de residencia, este protocolo debe ir precedido de un pronunciamiento público inmediato afirmando el fácil retorno de este colectivo una vez las autoridades sanitarias así lo permitan.

4. Con el objetivo de evitar irregularidades sobrevenidas, flexibilizar, durante un período transitorio amplio no menor a 12 meses, los criterios del artículo 71 del Reglamento de Extranjería² para la concesión de renovaciones de autorizaciones de residencia y trabajo. Rebajando los criterios de períodos mínimos de cotización y manteniendo un criterio flexible respecto a la necesidad de un contrato de trabajo en vigor.
5. Activar el mecanismo previsto en la Disposición Adicional Primera del Reglamento de Extranjería. Dictar criterios y procedimientos para otorgar autorizaciones de residencia de manera extraordinaria por las actuales circunstancias sociales.
6. Conceder de manera prioritaria y preferente las autorizaciones de residencia por razones humanitarias, aplicando de manera flexible el artículo 126.3 del Reglamento de Extranjería para otorgar este tipo de autorizaciones a aquellos extranjeros que no puedan volver a su país a tramitar el visado correspondiente debido a las circunstancias que vivimos.
7. Otorgar autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales y de interés público, haciendo una interpretación amplia y ajustada a las circunstancias actuales de “razones de interés público”, en aplicación del artículo 127 del Reglamento de Extranjería y el artículo 6.4 de la Directiva 2008/115/CE³.
8. Conceder la prórroga a las autorizaciones por circunstancias excepcionales con base al artículo 130 del Reglamento de Extranjería y la Jurisprudencia reciente que reconoce la posibilidad de prórroga de todas las autorizaciones por circunstancias excepcionales. Valorando las dificultades para transitar a un tipo distinto de autorización de residencia y la repercusión que la irregularidad administrativa tendría en las circunstancias personales de una persona.
9. Consolidar los mecanismos jurídicos que eviten la irregularidad sobrevenida de jóvenes ex tutelados por una entidad pública. Que estas figuras jurídicas sean lo suficientemente flexibles para permitir tanto un proyecto formativo como una inserción en el mercado laboral.
10. Dictar órdenes a los cuerpos policiales encargados de documentación de extranjeros para que exista un protocolo para reconocer la efectividad del silencio administrativo positivo en los procedimientos de renovación y se realice el trámite de documentación ágilmente.

² Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

³ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.