



2 0 2 0
L U M E N



**DERECHOS NI
CONOCIDOS, NI
RECONOCIDOS:
LA PRÓRROGA DE
DOCUMENTACIÓN DE
EXTRANJERÍA Y
PROTECCIÓN
INTERNACIONAL**

Informe técnico

SJM *española*
servicio jesuita a migrantes

SUMARIO

Introducción

1. La prórroga de documentación de extranjería y protección internacional
2. Luces y sombras de las prórrogas generales de documentación
3. Campañas de información: Una herramienta fundamental para el acceso a derechos.
4. Anexos

Introducción

Tras la reciente declaración del estado de alarma en España, todos los servicios presenciales no esenciales de la Administración quedaron, en mayor o menor medida, paralizados durante semanas o meses. Entre muchos otros, la fundamental gestión de las autorizaciones de residencia y la documentación de los extranjeros y extranjeras.

Ya con anterioridad a la declaración del estado de alarma, el sistema de acceso a citas para realizar trámites presenciales en materia de extranjería y protección internacional llevaba sufriendo una sobrecarga crónica, acarreando dificultades de acceso graves. Esta situación ha sido reiteradamente denunciada por ONGs, en campañas como "[sin citas no hay derechos](#)", y recogida por instituciones como el [Defensor del Pueblo](#).

Como respuesta parcial, y dando impulso a una política pública de potenciar las comunicaciones electrónicas con la Administración, se ofrecía la posibilidad de realizar todos los trámites no estrictamente presenciales a través de vías telemáticas, una posibilidad no siempre de fácil alcance para muchas personas extranjeras.

La llegada del COVID-19 agravó la acumulación de asuntos pendientes, con la cancelación masiva de citas. La vía telemática no ofrecía alternativas a personas pendientes de tramitar su documentación identificativa en materia de extranjería y protección internacional, trámites necesariamente personales y presenciales.

El 14 de marzo de 2020, miles de personas extranjeras residentes en nuestro país vieron no sólo su vida, sino su futuro administrativo y perspectivas de acceso a derechos en España, paralizado de golpe.

1. La prórroga de documentación de extranjería y protección internacional

El Gobierno, a través de los ministerios que ostentan la gran mayoría de competencias en materia de extranjería y protección internacional- Ministerio del Interior y Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones - acordó un importante número de medidas de choque para buscar luchar contra la inseguridad jurídica que produjo una situación extraordinaria y no imputable a los residentes extranjeros en España.

La prórroga de las autorizaciones de residencia y estancia

El 18 de mayo, a través la [Orden SND/421/2020](#)¹ introducía los siguientes elementos:

- Una prórroga de todas las autorizaciones temporales de residencia y/o trabajo y de estancia² (así como las tarjetas de identidad de extranjero- TIEs- correspondientes a dichas autorizaciones), tarjetas de familiares de ciudadanos de la Unión Europea y autorizaciones de residencia de larga duración.
- Para acogerse a esta orden, la vigencia de la autorización o tarjeta en cuestión tiene que haber expirado durante el estado de alarma o en los noventa días naturales previos a la fecha en que se decretó dicho estado de alarma. Es decir, entre el 15 de diciembre de 2019 y el 20 de junio de 2020.
- Todas quedan prorrogadas “desde el día siguiente de la caducidad de la autorización” y la validez de todas finalizará el mismo día: **el 20 de diciembre de 2020**.
- Se introduce como prórroga automática y general para todas aquellas personas que cumplen los criterios de tipo de autorización de residencia y de espacio temporal de caducidad. Establece explícitamente que no habrá necesidad de emisión de una resolución individual para cada una de ellas por la Oficina de Extranjería.
- La Orden introduce como elemento novedoso la posibilidad de iniciar la renovación de la autorización prorrogada “*en cualquier momento durante la vigencia de la prórroga*”. Por lo tanto, la flexibilidad para iniciar el procedimiento de renovación en cualquier momento entre la fecha de caducidad inicialmente prevista de su documento y el 19 de marzo de 2021 permite que cada beneficiario de esta norma ajuste la renovación al momento que pueda cumplir con los requisitos legalmente establecidos para renovar su tipo de autorización.

La prórroga de la validez de la documentación identificativa de las personas solicitantes de protección internacional

Días después de entrar en vigor la Orden que prorroga la vigencia de las autorizaciones en régimen de extranjería, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras dicta la Instrucción 9/2020³. Esta Instrucción introduce la prórroga de otro grupo de documentos competencia de la Policía Nacional⁴;

- **Prórroga de 9 meses**, a contar desde la fecha de caducidad inicial, de la validez del documento resguardo de haber solicitar protección internacional (el “resguardo blanco”- ver Anexo II).

¹ Orden SND/421/2020, de 18 de mayo, por la que se adoptan medidas relativas a la prórroga de las autorizaciones de estancia y residencia y/o trabajo y a otras situaciones de los extranjeros en España, en aplicación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

² Esto incluye las autorizaciones de residencia previstas en los artículos 37 y 45 del [Reglamento de extranjería](#).

³ Instrucción 9/2020: Medidas relativas a la prórroga de vigencia de determinados documentos expedidos por las Unidades de Extranjería y Fronteras, con ocasión del estado de alarma declarado por la emergencia sanitaria COVID-19.

⁴ A efectos del presente documento, analizaremos únicamente la documentación de solicitantes de protección internacional, a pesar de que la Instrucción 9/2020 también acuerda la prórroga de otros documentos de régimen de extranjería y apatridia.

- **Prórroga de 7 meses**, a contar desde la fecha de caducidad inicial del documento acreditativo de solicitante de protección internacional (la “tarjeta roja”- ver Anexo III).
- Se trata de una prórroga automática y general de los documentos de solicitantes de protección internacional, sin necesidad de trámite adicional. Únicamente deben cumplir dos requisitos:
 - Que el documento haya sido emitido con fecha anterior a la declaración del estado de alarma.
 - Que el o la titular no haya recibido notificación de resolución negativa de su expediente de protección internacional.
- Por último, las personas solicitantes de protección internacional ostentan la autorización para trabajar a partir de los seis meses desde la fecha de su solicitud de protección, siguiendo lo establecido por Ley, con independencia de que el documento prorrogado no incluya expresamente la frase “Autoriza a trabajar”.

2. Luces y sombras de las prórrogas generales de documentación.

Las normas analizadas tienen como objetivo dotar de seguridad jurídica a la situación de miles de personas. Buscar transmitir un mensaje tranquilizador a residentes extranjeros, que ven postergada su necesidad de realizar trámites ante una Administración colapsada, conservando e incluso ampliando sus derechos. Como medidas sensatas y aparentemente cargadas de buenas intenciones, [fue valorada positivamente por el SJM](#) para evitar la irregularidad sobrevenida y para “eliminar situaciones de angustia” de personas migrantes, que “tenían un impacto en su cotidianidad”.

La fórmula elegida, de prórroga automática y sin acto administrativo individualizado, a priori tiene sentido para dotar a la medida aplicación práctica, ya que someterla a burocracia, por pequeña que sea, generaría un previsible cuello de botella.

Sin embargo, cuatro meses después de la entrada en vigor de las prórrogas, y fruto del acompañamiento realizado a muchas personas beneficiarias de las mismas, diagnosticamos que su eficacia está siendo dispar.

Dictado en una época de especial intensidad de normas dictadas en un plazo muy corto de tiempo, la información no parece haber llegado a todos los potenciales beneficiarios de las mismas. En un ámbito históricamente plagado de rumorología, el esfuerzo de difusión por parte de sociedad civil ha sido insuficiente para superar la confusión respecto a los plazos, condiciones, los beneficiarios y la propia existencia de la prórroga. Como consecuencia, muchas personas están tomando decisiones vitales con un fundamento erróneo, o dejando de reivindicar derechos que actualmente ostentan.

***Antonia**, solicitante de protección internacional hondureña, buscaba desesperadamente cita en la comisaría de policía de la población donde reside para renovar su tarjeta roja y la de su hija menor de edad. Con su tarjeta actual, caducada, no podía trabajar. No sabe pedir cita por internet, así que pagó a alguien para que se la consiguiera. Tras esperar varias semanas, acude a su cita solo para encontrarse con que el trámite es innecesario, su tarjeta roja fue prorrogada automáticamente y la tiene en vigor hasta bien entrado 2021.*

La reivindicación de acceso a derechos también está plagada de obstáculos para hacerlos efectivos. El impedimento más comúnmente identificado es la desinformación y consiguiente desconfianza por parte de interlocutores para dar por válida documentación que se presenta caducada pero cuyo portador asegura que se encuentra en vigor.

Acceder a un puesto de trabajo, por ejemplo, está presentando problemas tanto con personas físicas y jurídicas del sector privado – como potenciales empleadores, que deciden no contratar a un(a) candidato/a apto/a por supuestamente no tener autorización para trabajar- como por parte de la propia Administración Pública.

Edgar y Lucy son una pareja de solicitantes de protección internacional colombianos. Por ley, tienen ya autorización para trabajar y Edgar ha recibido varias ofertas de empleo. Sin embargo, al mostrar su documentación -el resguardo blanco de solicitante- los empleadores se echan para atrás. Edgar está muy bien informado y lleva la orden general de policía impresa donde dice claramente que su documento le habilita a trabajar. “Da igual”, le responde el empresario, “necesitamos un papel con tu nombre y el sello de policía que diga que puedes trabajar”.

3. Campañas de información: Una herramienta fundamental para el acceso a derechos

Toda norma que se aprueba con el objetivo de conceder nuevos derechos o ampliar derechos preexistentes a ciudadanos, debe ir precedida de una planificación de las medidas necesarias para poder hacerlos efectivos. En caso contrario, la norma se convierte en un instrumento ineficaz que únicamente declara derechos vacíos de contenido.

En el caso de las normas analizadas, además, hay que tener en cuenta el carácter extraordinario, coyuntural y con un plazo temporal muy restringido. Su aplicación tiene que ser inmediata para los interesados, así como su reconocimiento por terceros.

En nuestro afán de aportar propuestas constructivas al debate público, desde el Servicio Jesuita a Migrantes proponemos al Gobierno de España que adopte un plan de choque con las siguientes medidas:

1. **Inicie inmediatamente campañas de información dirigidas al público en general para difundir de una forma clara y sencilla el contenido de la prórroga de documentación de extranjeros. Buscando de esta manera que tanto titulares de derechos como potenciales interlocutores que deben reconocer estos derechos estén debidamente informados siquiera de la existencia de la norma.**


Hacer especial énfasis en informar debidamente a agrupaciones o asociaciones que aglutinen a personas de especial interés para la norma, como pueden ser sindicatos, asociaciones patronales, asociaciones de personas migrantes, etcétera.

2. **Notifique a los órganos que componen la Administración General del Estado, así como a los distintos niveles de las administraciones autonómicas y locales, las dificultades detectadas para el reconocimiento de derechos.**
3. **Proponer un pliego de soluciones prácticas para que cada Administración lo ajuste a su ámbito funcional y geográfico de actuación. No solamente los y las funcionarios/as deben estar debidamente informados, también se debe actualizar las distintas sedes electrónicas de las administraciones, que en ocasiones impide el acceso a derechos al introducir un NIE reconocido por defecto como no vigente.**

Anexo I. Tipología de documentación y fechas de caducidad con la validez prorrogada (a modo de ejemplo).

Plazo de validez de la documentación de extranjeros		
Tipo de Documento	Fecha inicial de caducidad	Fecha de caducidad con validez prorrogada
TIE- Autorización de residencia y trabajo ajena	10/01/2020	20/12/2020
TIE- Estancia por estudios	14/06/2020	
TIE- Autorización de residencia y trabajo por cuenta propia	20/12/2019	
Resguardo de solicitud de protección internacional	13/09/2020	13/06/2021
Tarjeta Roja	14/06/2020	14/01/2021

Anexo II- Ejemplo de Resguardos de Presentación de Solicitud de Protección Internacional
("Resguardo blanco")

 MINISTERIO DEL INTERIOR	 DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA
<u>RESGUARDO DE PRESENTACIÓN DE SOLICITUD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL</u> (Art 18.1 a) Ley 12/2009)	
<u>NIE:</u> Nombre: Apellidos: Hijo de: Fecha Nacimiento: País: Nacionalidad: Sexo:	FOTO
Nº de Pasaporte: F. Exp: F. Cad:	
Dirección: Localidad: Teléfono:	HUELLA
Nº EXPEDIENTE OAR: *****	
VALIDEZ hasta: --/--/--	
Si transcurrido el plazo anterior de validez no se ha notificado la resolución de no admisión a trámite, quedará en este caso prorrogada la fecha de caducidad de este documento hasta el día ----/----/-----.	
Expedido en (PROVINCIA), a --- de --- de 20****.	
<u>ADVERTENCIAS:</u>	
•A la fecha de caducidad el titular deberá comparecer ante la dependencia que lo expidió. En caso de incomparecencia o de no atender las comunicaciones que se le efectúen en su domicilio se procederá al archivo de la solicitud.	
•Este documento garantiza la "no devolución" de su titular.	
•Este documento carece de validez para el cruce de fronteras (reglamento UE 399/2016 de 9 de marzo Código de Fronteras Schengen y Acuerdo de adhesión de España al acervo Schengen).	

Anexo III- Ejemplo de documento acreditativo de solicitante de protección internacional
("Tarjeta Roja")



Diego Fernández-Maldonado

Equipo Jurídico SJM

Octubre 2020