



2 0 2 1  
L U M E N



**LA VIDA SIN  
DOCUMENTACIÓN:  
UN CAMINO LLENO  
DE OBSTÁCULOS**

**Informe técnico**

**sjm** SERVICIO JESUITA  
A MIGRANTES

## SUMARIO

### Introducción.

1. ¿Qué es la irregularidad administrativa?
2. ¿Qué implica la irregularidad administrativa para las personas que la sufren?
3. ¿Qué rostros componen la bolsa de irregularidad en España?
4. Entonces, ¿por qué estas personas no se regularizan?
5. Conclusiones

### *Introducción*

Cuando la palabra “informal” acompaña a la palabra migración suele implicar que ocurre al margen de los derechos y del reconocimiento. La informalidad se torna en una barrera que separa a una parte de nosotras, de nuestros vecinos y vecinas, y las coloca “al margen” de los sistemas de protección y participación social, profundizando situaciones de vulnerabilidad y exclusión.

Hablamos de informalidad residencial, educativa o laboral, de irregularidad administrativa, redes de apoyo informales o de sistemas informales de protección. En todo caso, los fenómenos de la informalidad configuran un conjunto de realidades interconectadas en las que se desenvuelve buena parte de la vida de las personas migradas y, por esa razón es un lugar preferente en nuestro trabajo y un espacio privilegiado para el encuentro.

En este Lumen, y para aportar elementos de reflexión con motivo del día internacional de las personas migrantes, queremos profundizar en una de estas dimensiones de la informalidad: la irregularidad administrativa.

### *1. ¿Qué es la irregularidad administrativa?*

Para las personas de nacionalidad extranjera que residen en España, estar en situación irregular significa no ser titular de alguna de las autorizaciones de residencia o estancia que prevén las normas españolas. Por lo tanto estar “sin papeles” o “no tener papeles”, como se le conoce coloquialmente, es una mera situación administrativa, que nunca tiene carácter delictivo o penal.

La irregularidad administrativa puede afectar a perfiles muy variados de personas; desde nacionales de países de la Unión Europea, que tienen libertad de circulación y establecimiento en España, pero olvidan o prescinden de cumplir con las formalidades mínimas de inscripción en un registro; hasta ciudadanos y ciudadanas con diversos lugares extracomunitarios de procedencia, motivos de migración a España, circunstancias

familiares, socioeconómicas, etc. No hay un único perfil de persona que viva con nosotros, en nuestros barrios y ciudades, pero en situación administrativa irregular.

Muchas personas pasan a estar en situación irregular cuando finalizan los 90 días a los que tienen derecho a estar como turistas. Otras pasan a estarlo cuando les es denegada su solicitud de asilo, o cuando no logran reunir los requisitos para renovar su autorización de residencia. En las obras del SJM acompañamos a diario tanto a personas en situación irregular prácticamente recién llegadas a nuestro país como a otras que llevan años residiendo aquí.

## ***2. ¿Qué implica la irregularidad administrativa para las personas que la sufren?***

Ansiedad, miedo, preocupación, desesperación... Son estados de ánimo habituales que presentan personas en situación irregular que buscan auxilio y apoyo en nuestros programas de acogida y orientación. Porque el camino para salir de la irregularidad es habitualmente largo y angustioso, incluso recibiendo un buen asesoramiento. Tiene impacto en las aspiraciones de su proyecto migratorio y en sus condiciones socioeconómicas de residencia en el país, así como en sus expectativas a corto plazo de poder reagrupar - o siquiera ir a visitar - a sus seres queridos.

La irregularidad no es una situación completamente carente de derechos en España. Derechos fundamentales básicos tales como el derecho a la educación (en la etapa obligatoria) y acceso a la sanidad pública universal están amparados formalmente y reconocidos en la práctica, siendo el alta en el padrón municipal la vía de acceso.

La irregularidad es una situación que implica vivir a espaldas del Estado, de sus mecanismos de protección social y sus garantías de defensa de los colectivos más vulnerables. La irregularidad genera ansiedad, miedo, desesperación...

Sin embargo, a menudo implica vivir a espaldas del Estado, de sus mecanismos de protección social y sus garantías de defensa de los colectivos más vulnerables. Vivir abocado a la economía informal como medio de subsistencia - con el riesgo de sufrir en la impunidad situaciones de explotación y abuso de condiciones laborales - y en [situación de exclusión financiera](#), sin posibilidad de abrir e interactuar con productos bancarios de ningún tipo. Vivir con miedo a formar parte de cualquier circunstancia o escenario que pueda implicar interacción con fuerzas de seguridad, que puede ir desde coger un autobús interurbano a acudir a denunciar un hecho delictivo del cual ha sido víctima<sup>1</sup>, por miedo a sufrir una potencial sanción administrativa por no tener papeles y el riesgo de expulsión<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> "La actual situación provoca un claro efecto disuasorio respecto de la denuncia de delitos, por parte de las personas en situación administrativa irregular, y pone en peligro la actividad punitiva del Estado y constituyen una quiebra de los principios de equidad, de proporcionalidad y de seguridad jurídica" - Defensor del Pueblo: "[Informe Anual 2020](#)" p. 300

<sup>2</sup> España llevó a cabo 3739 repatriaciones forzosas de personas extranjeras en 2020, una cifra reducida en un año marcado por el cierre de fronteras. Sin embargo, sus fuerzas y cuerpos de seguridad del estado llevaron a cabo 41.142 detenciones por entrada o estancia irregular. SJM: "[Anexo al Informe CIE 2020- Explotación de datos estadísticos del Ministerio del Interior](#)".

En definitiva, la irregularidad son semanas, meses o años de incertidumbre, de generación de estrategias individuales o comunitarias para “buscarse la vida” y de aceptación habitual de situaciones no toleradas por nuestro estado de derecho por falta de alternativas o promesas de regularización futura.

### **3. ¿Qué rostros componen la bolsa de irregularidad en España?**

Por su propia naturaleza informal y tendente a la invisibilidad, la generación de datos sobre la magnitud de la irregularidad resulta un trabajo complejo y de difícil concreción. Haciendo una comparativa entre los datos que ofrece el padrón municipal y la cantidad de certificados de residente/autorizaciones de residencia en vigor, nos podemos hacer una idea estimada de la existencia de bolsas de irregularidad generales, su desarrollo histórico, así como su desglose por nacionalidad de procedencia, ejercicio incluido en nuestro informe anual “[La población de origen inmigrado en España](#)”. Son datos que hay que analizar con detenimiento y precaución, valorando la existencia de personas empadronadas que no residen de forma efectiva y personas residentes que no se encuentran siquiera empadronadas.

Utilizando distintos criterios metodológicos, la *Fundación por Causa* cifró a las personas que residían de manera irregular en España a finales de 2019 en “entre 390.000 y 470.000”<sup>3</sup>. El estudio ofrece como perfil más representativo de las personas en situación irregular en España el rostro de una mujer, de mediana edad, con hijo(s) a cargo y proveniente de países latinoamericanos, distando mucho del imaginario social más extendido.

Los perfiles de personas en situación irregular son muy variados, y cada persona que atendemos presenta sus particularidades y retos vitales. Pero sí identificamos tendencias de tipologías de personas migrantes a las que les cuesta más reunir las condiciones para regularizarse y que por tanto suelen perpetuarse en esa situación.

#### **Las supervivientes a la irregularidad prolongada**

El *rostro femenino* de las personas en situación irregular que acompañamos canaliza gran parte de su esfuerzo de integración socio-laboral en el sector del empleo del hogar y los cuidados. Aspira a regularizar su situación, por supuesto, pero sobre todo a generar ingresos cuanto antes de cara al mantenimiento de las personas a su cargo residentes con ella y/o al envío de remesas a su país de origen.

El hecho de tener o no papeles condiciona enormemente su vida y acceso a posibilidades de empleo y condiciones laborales dignas. Nuestro estudio sobre la situación del empleo del hogar y cuidados de mujeres migrantes, [Visibilizar lo invisible](#), identifica una “relación entre el tiempo de residencia y de la situación administrativa de las trabajadoras en el grado de asimetría que se observa en las relaciones laborales. Van desde el servilismo hasta el desarrollo de una capacidad de negociar y reclamar ante posibles abusos laborales y/o discriminatorios”<sup>4</sup>, siendo las trabajadoras en situación irregular las que “muestran mayor tendencia a aceptar las condiciones de trabajo que se les imponga”<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Fundación por Causa, “[Extranjeros, sin papeles e imprescindibles: Una fotografía de la inmigración irregular en España](#)”. Junio de 2020.

<sup>4</sup> Servicio Jesuita a Migrantes: “Visibilizar lo Invisible” p. 18

<sup>5</sup> Servicio Jesuita a Migrantes: “Visibilizar lo Invisible” p. 22

Por su parte, el *rostro masculino* de las personas en situación irregular que acompañamos es el de una persona joven, que ha migrado por su cuenta. La mayoría ha llegado siendo mayor de edad y nunca ha tenido documentación. Otros, llegaron a nuestro país siendo menores, tuvieron autorización de residencia pero la terminaron perdiendo por los requisitos inasumibles para renovar en sus circunstancias vitales.

Muchos tienen en común una enorme presión familiar en origen, para enviar dinero cuanto antes y de forma constante. Todo el núcleo familiar ha apostado por esta migración y no se puede fallar. Jóvenes y sin muchas alternativas, se ven obligados a optar a puestos de la economía informal en trabajos físicamente muy exigentes y con condiciones laborales próximas a la explotación en sectores tales como el empleo agrario, la construcción o el sector servicios.

Comparten con nuestros técnicos y personas voluntarias situaciones de maltrato, físico y emocional, situaciones de infravivienda o sinhogarismo y nula capacidad de negociación con sus empleadores. *"Como te quejes un poco, a la calle directamente"*, resumía la situación la técnico de acogida de una de nuestras obras.

#### **4. Entonces, ¿por qué estas personas no se regularizan?**

Afortunadamente, la enorme mayoría de las personas extranjeras residen en nuestro país bajo el amparo de una autorización de residencia o estancia. A 31 de diciembre de 2020, residían legalmente en España 5.800.468 extranjeros<sup>6</sup>, de los cuales el 92% era titular de autorizaciones estables y cómodas como el régimen comunitario o las residencias de larga duración del régimen general.

Sin embargo, seguimos contando con muchos vecinos y vecinas que, a pesar de llevar años viviendo con nosotros, no logran regularizar su situación. Con base en nuestra experiencia de escucha, acompañamiento y defensa de muchos de estos casos, ofrecemos algunos de los obstáculos más habituales a la regularización.

#### **Las herramientas del arraigo no regularizan a toda la gente arraigada**

Si la insuficiencia de vías legales y seguras para migrar por motivos laborales, familiares, humanitarios o de protección internacional puede considerarse una de las causas de peso del nacimiento de la irregularidad administrativa en España, la insuficiencia o inadecuación de figuras de regularización es una de las causas de la perpetuidad en esta situación.

Nuestro ordenamiento jurídico de extranjería prevé mecanismos específicos para regularizar a personas, enmarcados bajo la figura de las "[autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales](#)". Entre ellas, las que más interesan a los efectos de este análisis son las relativas al "arraigo" de las personas y en particular la figura de regularización más íntimamente relacionada con el nivel de integración: el arraigo social.

---

<sup>6</sup> Defensor del Pueblo: "[Informe Anual 2020](#)" p. 257

De los 4 elementos fundamentales<sup>7</sup> que hay que acreditar para ser merecedor del arraigo social, nos centraremos en el que supone el mayor reto para el correcto funcionamiento de esta figura: el requisito de presentar un contrato de trabajo de duración no inferior a un año.

Atendemos a diario a personas que ya se encuentran en un claro itinerario de inserción laboral (y social), con ofertas contractuales interesantes y adecuadas a su formación y experiencia, pero que no llegan a los umbrales exigidos por la ley, quedándose en un limbo. Esto ocurre tan a menudo porque el requisito legal es incompatible con la realidad de nuestro mercado laboral, que no ofrece oportunidades realistas de acceso a contratos de un año de duración al grueso de la fuerza laboral. Según un reciente informe publicado por Oxfam Intermón<sup>8</sup>, entre enero y septiembre de 2021, "más de 9 de cada 10 contratos firmados por personas menores de 35 años han sido temporales". Estos números necesariamente tienden a languidecer aún más cuando hablamos de personas que aún no cuentan ni siquiera con autorización para trabajar.

En consecuencia, la figura fundamental de regularización se desvirtúa, no reconociendo a personas plenamente integradas y preparadas para trabajar, por requisitos contractuales no ajustados a la realidad española. Obliga, por ende, a muchas personas extranjeras a perpetuar su dedicación laboral a la economía sumergida, aceptar peores condiciones laborales bajo la promesa de una oferta laboral de 1 año y, en ocasiones, [abonar grandes sumas de dinero](#) a conseguidores de este tipo de contratos.

El arraigo social, la figura fundamental de regularización en España, se desvirtúa al no reconocer a personas plenamente integradas y preparadas para trabajar, por requisitos contractuales no ajustados a la realidad sociolaboral española

### **El tiempo es capital: La burocracia y los plazos dificultan el acceso a derechos**

Las autorizaciones de residencia son concedidas tras un procedimiento administrativo en el cual funcionarios de la Delegación o Subdelegación del Gobierno competente estudian la solicitud y la documentación presentada, requieren al solicitante documentación adicional, en su caso, y dictan una decisión sobre el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para optar al permiso.

Como todo procedimiento administrativo, está sujeto a normas y plazos dentro de los cuales la Administración tiene la obligación de responder<sup>9</sup>. En el caso de las oficinas de extranjería, los plazos legales son sistemáticamente incumplidos, dilatando el reconocimiento de derechos de miles de ciudadanos extranjeros.

<sup>7</sup> - Una estancia continuada de 3 años en España.

- Como norma general: contar con un contrato de trabajo de duración no inferior a un año de duración.

- Carecer de antecedentes penales.

- Acreditar "la integración social", habitualmente a través de un informe de los servicios sociales de la administración local o autonómica según residencia de la persona interesada.

<sup>8</sup> "[Tiempo de precariedad](#): por qué es imprescindible una reforma laboral ambiciosa que ponga freno a la temporalidad laboral de las personas jóvenes".

<sup>9</sup> De acuerdo con la Ley de Extranjería - Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social - el plazo máximo de resolución de expedientes será de **tres meses**, a contar a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud.

El volumen de asuntos de extranjería pendientes de resolver vivió una [reducción importante durante el primer estado de alarma del año 2020](#), pero desde entonces las administraciones han vuelto a acumular grandes volúmenes de expedientes pendientes y plazos excesivos de contestación.

En un reciente [comunicado conjunto](#) en el que participó la Fundación Migra Studium, denunciábamos que "el retraso de la oficina de extranjeros de Barcelona para resolver sencillos expedientes administrativos es de cinco, seis e incluso siete meses". El caso de la Subdelegación del Gobierno en Barcelona es extremo, pero no excepcional; el plazo medio de resolución [supera los 100 días en 28 de las 52 oficinas del país](#).

Esta situación, crónica, y que podría ser subsanada con una dedicación adecuada de recursos humanos para la tramitación de expedientes, ha sido reiteradamente [recogida por el Defensor del Pueblo](#) y continúa a la espera de soluciones estructurales.

Su impacto en la situación de irregularidad de las personas no incide únicamente en los meses de angustia y espera que tenga sobre los interesados en regularizarse, sino también sobre el impacto que tiene este retraso en las expectativas e interés de potenciales empleadores en formar parte de procesos de regularización. Ya que el alta en la seguridad social y el inicio de la relación laboral no se puede iniciar hasta que la oficina de extranjería lo autorice.

En palabras de la abogada de una de nuestras obras: *"Hay que realizar mucha intermediación con empleadores para explicar tanto la rigidez de la ley, los requisitos económicos que se piden a quien ofrece el contrato y, sobre todo, la larga duración de la burocracia de extranjería hasta obtener una resolución y poder realizar el alta para la entrada en vigor del contrato. Al anunciar un retraso de 6, 7, 8 meses hasta la resolución, muchos potenciales empleadores desisten"*.

Incluso si se llega a iniciar el procedimiento de regularización, el gran retraso en las contestaciones produce escenarios como que la empleadora no tenga las circunstancias idóneas para dar de alta a la persona extranjera y prescindir de hacerlo, con el consiguiente retorno a la irregularidad de la persona interesada. Necesitaba cubrir ese puesto 6 meses atrás, no en el momento de la resolución.

Estos retrasos administrativos, junto con otros cuellos de botella burocráticos como la [falta crónicas de citas](#) para realizar trámites tan relevantes como presentar los documentos para pedir una autorización u obtener la tarjeta de identificación de extranjero (TIE)<sup>10</sup>, dificultan enormemente las perspectivas de mantener en la regularidad a todas las personas que viven con nosotros.

---

<sup>10</sup> Documento que refleja la autorización de residencia o estancia concedida y permite a su titular interactuar ante terceros hasta la caducidad de la misma.

## **5. Conclusiones**

El día internacional de las personas migrantes es una ocasión para celebrar toda la riqueza que aportan los nuevos vecinos y vecinas que vienen a vivir con nosotros, apoyando la promoción de sociedades plurales, solidarias e inclusivas. Por lo tanto, es también un momento para denunciar situaciones vulneradoras de derechos que sufren las personas migrantes, muchas de las cuales están íntimamente relacionadas con el impacto de la irregularidad administrativa en múltiples dimensiones de su vida.

Como sociedad civil que aspira a caminar de la mano de las personas que viven en la invisibilidad de la irregularidad administrativa en nuestro país, estamos llamados a ser conscientes, identificar y acercarnos a la realidad que sufren. Estamos llamados a reivindicar su acceso a derechos, a que sean amparadas por el estado de derecho y a que puedan empezar a ejercer como ciudadanos y ciudadanas.

Reclamamos a la Administración que adecúe las herramientas de regularización administrativa previstas en nuestra normativa de extranjería para que tengan que ajustarse de manera efectiva y realista a las circunstancias de sus potenciales beneficiarias, para no perder su espíritu de canales que detectan situaciones de arraigo y desprotección, reduciendo así la bolsa de irregularidad.

Por último, reivindicamos una política migratoria que apueste decididamente por marcos de generación de vías legales y seguras para la migración de origen, como mejor herramienta para evitar el inicio de situaciones de irregularidad.

Por todos y todas, como sociedad en su conjunto, no nos podemos permitir la irregularidad administrativa continuada de cientos de miles de personas.

Diego Fernández-Maldonado  
Equipo Jurídico SJM  
*Diciembre 2021*