

Propuesta de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común para reconocer a los héroes de la COVID-19 como compatriotas y poner fin a la irregularidad de las personas migrantes que han vivido la epidemia con nosotros

I. CONTEXTO, BASES JURÍDICAS GENERALES Y MOTIVACIÓN DE LA PROPUESTA:

La emergencia social y económica provocada por la COVID-19 supone una circunstancia excepcional que requiere una respuesta rápida y justa que anticipe sus consecuencias y proteja a todas las personas **sin dejar a nadie atrás**. Por derechos humanos y justicia social en primer lugar, pero también porque se ha demostrado que, en economías fuertemente dependientes del consumo interno como es la española, **la política de protección social es también la mejor política económica**. Las medidas que aquí se recogen no son una excepción a esta regla general.

A fecha de 31 de diciembre de 2019, España contaba con una **población extranjera no comunitaria de 2.228.314 personas**, a las que hay que sumar las que no tienen documentación para permanecer en nuestro país, que se estiman en **medio millón aproximadamente**, y alrededor de **cien mil solicitantes de protección internacional**, pendientes de la resolución de su expediente. Tanto en el caso de personas con algún tipo de autorización para permanecer en territorio español como de las que carecen de documentación, se trata de población que ya lleva tiempo en España y, en su inmensa mayoría, no volverá a sus países de origen.

Mucha de esta población de nacionalidad extranjera ha contribuido de una manera muy relevante a que el conjunto de la sociedad española haya podido **superar los momentos más duros de la crisis sanitaria** desarrollando labores consideradas esenciales durante el estado de alarma. Cuando aplaudimos desde nuestro balcón, desde nuestra ventana, al personal sanitario, a los cajeros de supermercado, a las personas que cuidan a nuestros mayores, a los transportistas o las personas que producen nuestros alimentos en el campo, estamos aplaudiendo a los que consideramos **héroes de la epidemia de la COVID-19**. Desde Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, pensamos que es decente, es justo y es patriótico **reconocer a todos esos héroes como compatriotas y que puedan acceder por ello de manera extraordinaria a la nacionalidad española**.

En España, el marco normativo ya ofrece la posibilidad del **reconocimiento de la nacionalidad por carta de naturaleza** cuando concurran en los interesados circunstancias excepcionales. Por tanto, bastaría con establecer una regulación con los criterios excepcionales y sometidos a un marco temporal preciso para posibilitar esta opción ya recogida en nuestras leyes.

Respecto de **las personas sin permiso de residencia y los solicitantes de asilo**, y también respecto de **las personas que, dada la situación de crisis económica grave puedan verse afectadas por una pérdida sobrevenida de sus autorizaciones para permanecer en territorio español**, la actitud de un gobierno progresista comprometido con los derechos humanos y la justicia social debe ser valiente y expeditiva para evitar una situación que generará exclusión social y graves sufrimientos a un sector importante de personas que viven en España. No puede ser que cuando hablamos de "no dejar a nadie atrás" no incluyamos en dicha máxima a cientos de miles de personas que viven y trabajan con nosotros, en el cuidado de nuestros mayores, en el campo, en condiciones de enorme precariedad por carecer de una autorización administrativa, y que han vivido junto a nosotros la peor epidemia en un siglo en condiciones de mayor zozobra y limitaciones, aún si cabe, que el resto de la sociedad.

Activar las previsiones normativas que permitan **poner fin a la irregularidad de todas las personas, sea cual sea su situación administrativa, que estuvieran en suelo español el día que se declaró el estado de alarma**, es, de nuevo la decisión correcta y decente desde el punto de vista de la justicia social y de los derechos humanos.

Con independencia de que poner fin a la irregularidad administrativa de estas personas nos parece un imperativo de justicia, además, se trata de **la decisión correcta también desde el punto de vista sanitario y económico**. La exclusión social muchas veces derivada de la irregularidad, el lógico miedo de estas personas a ser deportadas y las trabas burocráticas aún existentes en nuestro sistema de salud señalan que **la continuidad de la irregularidad pondría en riesgo no solo la salud de estas personas sino también la del conjunto de la ciudadanía**.

Asimismo, resulta obvio y existen numerosos estudios que lo avalan, que **la irregularidad nos cuesta dinero**. El paso de una persona de una situación irregular a una regular no sólo permite a dicha persona incorporarse al mercado laboral con todas las garantías y derechos y es, como se ha dicho, una cuestión de derechos humanos y justicia social. Además, supone **incrementar los ingresos del Estado por IRPF y cotizaciones de la Seguridad Social o de desempleo**, al pasar cientos de miles de trabajadores de la economía sumergida a la economía formal. En [una reciente investigación de la Universidad Carlos III](#), y en línea con otros trabajos, se estima que el paso de una persona de una situación irregular a una regular podría suponer un aumento de los ingresos del Estado de alrededor de 3.000€ al año. De acuerdo con esta estimación, la medida aquí propuesta podría suponer un aumento total de ingresos para las arcas públicas de hasta 1.500 millones de euros anuales.

De nuevo, nuestra legislación vigente está perfectamente adaptada para articular la posibilidad de acceso a una autorización de residencia de aquellas personas que permanecen en España sin un título jurídico que habilite para ello mediante la

flexibilización extraordinaria de los criterios de arraigo, como explicamos más adelante.

Para poder llevar a cabo estos dos procesos extraordinarios, y también para mejorar el funcionamiento ordinario de los servicios administrativos que se ocupan de los trámites referentes a las personas migrantes en todas sus fases, es necesario **reforzar fuertemente los recursos humanos y materiales de los diferentes departamentos implicados, así como como su coordinación, y reducir al mínimo las exigencias burocráticas**, manteniendo siempre la seguridad jurídica. Es enormemente injusto y causa desamparo que las personas migrantes tengan que enfrentarse a plazos de resolución larguísimos de sus expedientes y a trabas burocráticas injustificadas cuando hablamos de que están esperando resoluciones administrativas de las que dependen sus derechos más básicos y la dignidad material de vida de sus familias; y es doblemente inaceptable cuando lo que se alega como causa detrás de estos calvarios administrativos es la "falta de medios".

Nuestro país tiene **plena soberanía y competencias para poner en marcha estas medidas** como miembro de la Unión Europea. La política de la UE establece un marco común en la gestión de las fronteras exteriores, que todos los estados miembro deben respetar; sin embargo, a la hora de regular el acceso de las personas migrantes a la documentación que define su situación administrativa de residencia o nacionalidad, ofrece un amplio margen para que cada estado diseñe sus políticas propias, estableciendo unas normas de mínimos que cada país, en función de su soberanía, puede modular (como se comprueba fácilmente al observar la diversidad de respuestas normativas que se dan en la actualidad en países como Italia o Portugal). Por ejemplo, **el art. 6.4 de la 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, establece que

*"Los Estados miembros podrán, en cualquier momento, **decidir conceder a un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio un permiso de residencia autónomo u otra autorización que otorgue un derecho de estancia por razones humanitarias o de otro tipo. En este caso no se dictará ninguna decisión de retorno. De haberse ya dictado, se revocará la decisión de retorno o se suspenderá durante el periodo de validez del permiso de residencia o de otra autorización que otorgue un derecho de estancia**".*

Habrà quien, desde posiciones de ultraderecha, pero también desde posiciones conservadoras más moderadas, quiera volver a sacar a pasear, ante estas propuestas, el manido argumento del "efecto llamada". Es decir, la amenaza más o menos implícita, más o menos velada, de una terrible invasión de personas migrantes que destruya nuestra economía e incluso nuestra civilización. Además de la xenofobia que emana el argumento y el hecho de que no haya evidencia científica concluyente de que el "efecto llamada" realmente exista, el propio diseño de nuestras propuestas lo evitaría, ya que se

refiere a personas que ya estaban en suelo español durante el estado de alarma y no plantea acciones extraordinarias de regularización o de otorgamiento de la nacionalidad para personas migrantes que pudieran entrar en el país en el futuro.

Dicho esto, somos conscientes desde Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, que la necesidad de tener que llevar a cabo regularizaciones extraordinarias de cientos de miles de personas debido a situaciones muy específicas, como hicieron, por cierto, tanto José María Aznar (más de 400.000 personas) como José Luis Rodríguez Zapatero (cerca de 600.000 personas) durante sus respectivos mandatos, no debe impedirnos **hacer un análisis crítico de lo estructural**. En ese sentido y desde la óptica de que debemos abordar rápidamente lo urgente y analizar pausadamente lo importante, pensamos que se ha de debatir en el medio plazo **una revisión estructural de las leyes y organismos de la administración que regulan e implementan todo lo que tiene que ver con la situación administrativa de las personas migrantes y su inclusión en nuestra sociedad**. Esto debe hacerse con la participación de todos los actores relevantes, desde los departamentos y organismos del gobierno, incluyendo a las comunidades autónomas y los ayuntamientos, hasta las asociaciones de personas migrantes, pasando por las organizaciones internacionales o las parroquias y las ONGs que tan bien conocen la realidad material de este colectivo. Debe hacerse también desde un enfoque que parta de los derechos humanos y dote de agilidad y seguridad jurídica a los procesos.

Por último, a nadie se le escapa que hay que mejorar la legislación española para **proteger a las personas migrantes y racializadas de la discriminación y de los delitos de odio**. Hemos preferido dejar ese importantísimo debate para otro documento, en virtud de la claridad y la concisión, pero estamos convencidos de que las medidas que aquí se recogen, dotando de dignidad administrativa y de derechos a estas personas, también **lanzarían un mensaje muy contundente y serían muy positivas en la lucha contra el racismo**.

En resumen, proponemos en este documento **reconocer a los héroes de la COVID-19 como compatriotas y poner fin a la irregularidad de las personas migrantes que han vivido la epidemia con nosotros**. Para cumplir sus derechos humanos, para luchar contra la economía sumergida, empujando por tanto los salarios y la recaudación del Estado al alza, para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones, para reforzar nuestra economía y para acorrallar al racismo y la discriminación.

II. PROPUESTA PARA EL OTORGAMIENTO DE LA NACIONALIDAD A LOS HÉROES DE LA COVID-19

II.1.- Marco normativo

El art. 21.1 del Código Civil establece que

*“La nacionalidad española se adquiere por carta de naturaleza, otorgada discrecionalmente mediante Real Decreto, **cuando en el interesado concurren circunstancias excepcionales**”.*

Por ejemplo, el art. 41 de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, establece que

“La condición de víctima del terrorismo a que se refiere el artículo 4.1 de esta Ley se considerará como circunstancia excepcional a los efectos de la adquisición de la nacionalidad española por carta de naturaleza”.

O también, el art. 1.1 de la Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España, establece que

“A los efectos previstos en el apartado 1 del artículo 21 del Código Civil, en cuanto a las circunstancias excepcionales que se exigen para adquirir la nacionalidad española por carta de naturaleza, se entiende que tales circunstancias concurren en los sefardíes originarios de España que prueben dicha condición y una especial vinculación con España, aun cuando no tengan residencia legal en nuestro país”.

Asimismo, el 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 la COVID-19, estableció los **servicios esenciales** para garantizar servicios sociales y sanitarios, el cuidado a los más vulnerables, el acceso de los ciudadanos a los alimentos y productos de primera necesidad, el transporte de viajeros imprescindible, la limpieza y desinfección, los suministros de agua, energía y telecomunicaciones, el funcionamiento de los medios de comunicación, la seguridad ciudadana, el tránsito aduanero, el asesoramiento legal, etc.

II.2.- Propuesta

Al amparo de las anteriores previsiones, se impulsará una **iniciativa legislativa** con el siguiente contenido:

Concesión de la nacionalidad española por carta de naturaleza a los extranjeros con algún tipo de autorización para permanecer en territorio español al momento de la declaración de la situación de alarma que hayan desempeñado durante el mismo algunos de los servicios esenciales a los que se refiere el Real Decreto 463/2020,

de 14 de marzo, con exención de renunciar a su anterior nacionalidad en defecto de convenio de doble nacionalidad.

III. PROPUESTA PARA LA FLEXIBILIZACIÓN DE LOS CRITERIOS DE ARRAIGO PARA PONER FIN A LA IRREGULARIDAD DE LAS PERSONAS QUE HAN VIVIDO LA EPIDEMIA CON NOSOTROS

III.1.- Marco normativo

El artículo 31.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, establece que

*“La Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la Justicia u **otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente.***

En estos supuestos no será exigible el visado”.

La disposición adicional primera, apartado 4, del 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, establece que

*“Cuando circunstancias de naturaleza económica, social o laboral lo aconsejen y **en supuestos no regulados de especial relevancia**, a propuesta del titular de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, previo informe del titular de la Secretaría de Estado de Seguridad y, en su caso, de los titulares de las Subsecretarías de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de Política Territorial y Administración Pública, **el Consejo de Ministros podrá dictar**, previa información y consulta a la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, instrucciones que determinen la concesión de autorizaciones de residencia temporal y/o trabajo, que podrán quedar vinculadas temporal, por ocupación laboral o territorialmente en los términos que se fijen en aquéllas, o de autorizaciones de estancia. Las instrucciones establecerán la forma, los requisitos y los plazos para la concesión de dichas autorizaciones. Asimismo, el titular de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, previo informe del titular de la Secretaría de Estado de Seguridad, podrá otorgar autorizaciones individuales de residencia temporal cuando concurran circunstancias excepcionales no previstas en este Reglamento”.*

III.2.- Propuesta

Al amparo de las anteriores previsiones, la Secretaría de Estado de Migraciones y, en su caso, el Consejo de Ministros, cuando correspondiese a éste la competencia, adoptará **las decisiones normativas necesarias** con los siguientes contenidos:

A. Flexibilización de los criterios para la residencia por arraigo:

Concesión de una autorización de residencia a aquellas personas que acrediten su permanencia en territorio del Estado español con antelación a la declaración del Estado de alarma -14 de marzo de 2020-. La acreditación de dicha permanencia se podrá realizar por cualquier medio válido en Derecho. Se habilitará un periodo de solicitud entre el 1 de agosto y el 31 de octubre de 2020.

Los solicitantes de protección internacional podrán acceder a este procedimiento sin necesidad de renunciar a su petición y sin perjuicio de lo que resulte de dicha petición.

B. Flexibilización de la normativa de renovación de autorizaciones:

Exención del requisito de acreditar periodos de cotización para las renovaciones de las autorizaciones en vigor durante cualquier periodo de los años 2020 y 2021.

IV. PROPUESTA PARA REFORZAR LOS RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES DE LOS DIFERENTES DEPARTAMENTOS QUE SE OCUPAN DE LOS TRÁMITES QUE AFECTAN A LAS PERSONAS MIGRANTES

Para evitar el atasco en los correspondientes servicios y garantizar que los dos procesos propuestos tengan de hecho lugar en tiempo y forma, sin listas de espera excesivas y en plazos razonables, se propone **reforzar los recursos humanos y materiales, como mínimo, de los departamentos y unidades siguientes:**

1. Para la concesión de la nacionalidad española por carta de naturaleza:
 - a. Ministerio de Justicia para la tramitación.
 - b. Servicios informáticos que desarrollarán las aplicaciones y plataformas que darán apoyo a los usuarios.
 - c. Registro central y registros civiles para la jura e inscripción.
 - d. Oficinas de expedición de DNIs en las comisarías correspondientes.
2. Para la concesión de permisos de residencia y trabajo:
 - a. Oficinas de Extranjería de las Subdelegaciones del Gobierno para la tramitación.
 - b. Servicios informáticos que desarrollarán las aplicaciones y plataformas que darán apoyo a los usuarios.
 - c. Servicios centrales para la resolución de dudas y la resolución de eventuales recursos.

- d. Oficinas de expedición de tarjetas de extranjeros en las comisarías correspondientes.

Tras la finalización de los dos procesos extraordinarios, se estudiará la posibilidad de mantener alguno de los citados refuerzos con carácter estructural para agilizar el funcionamiento ordinario de los servicios, actualmente muy comprometido por la escasez de recursos humanos y materiales.