

# UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA COMO BARRERA A DERECHOS.

*"Childhood without records: Administrative irregularity as an obstacle to rights."*

AGUSTINA M. DELLASANTA<sup>1</sup>

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

## RESUMEN

La irregularidad administrativa es un estado de excepción que, de facto, prima sobre toda otra condición, incluso la de niña, niño o adolescente. Encontrarse en tal circunstancia se traduce en un menoscabo de los derechos de las personas, en especial de la infancia y la adolescencia. Este artículo aporta parte del marco normativo que regula la materia, ofrece una fotografía de los niñas, niños y adolescentes de origen migrante que residen en España en situación administrativa irregular e intenta describir su realidad desde un enfoque de derechos y necesidades. Con todo, al final se formulan propuestas frente a un escenario que obstaculiza su calidad de vida, de acuerdo con estándares internacionales y nacionales.

Palabras clave: irregularidad administrativa infancia y adolescencia marco normativo derechos y necesidades propuestas.

## ABSTRACT

Irregular status is a condition that, in practice, takes precedence over any other one, including being a child or adolescent. Being in such circumstances results in violation of people's rights, especially those of children and teenagers. This article provides the legal framework that regulates this matter, offers an overview of children and teenage immigrants residing in Spain under an irregular status, and aims to describe their reality taking into account their rights and needs. With all that information, the article suggests specific proposals that serve as partial solutions, which confront a scenario that deteriorates their quality of life, according to international and national standards.

---

<sup>1</sup> Abogada en la Universidad de Buenos Aires y colaboradora de *Advocacy de Save the Children* España (sede Madrid).

key words: irregular status children and teenagers legal framework rights and needs proposals.

## INTRODUCCIÓN

España es un país atravesado en su historia por una dictadura de corte militar, ultracatólica y nacionalista, régimen autoritario al que le siguió una importante transición hacia una democracia representativa y liberal, enmarcada en un proceso de integración en el resto de Europa, luego de décadas de aislamiento. Si bien, desde aquel entonces, el progreso macro-político ha sido innegable, aún hoy se encuentran muy presentes en las sociedades –tanto ibéricas como las del resto de los países del continente europeo del populismo xenófobo y el identitarismo nacional, que tienden a situar al inmigrante como el enemigo sobre el que construir su discurso y su actividad, por identificarlo como un problema o amenaza para el desarrollo social y económico, la conservación de la cultura o la identidad nacional<sup>2</sup>.

En este contexto, hay al menos dos premisas que el solo contacto con la realidad no nos permite negar: (i) de facto, la situación administrativa irregular es una suerte de estado de excepción que prima sobre toda otra condición, incluso la de niña, niño o adolescente; y (ii) encontrarse en tal circunstancia se traduce, indefectiblemente, en un menoscabo de los derechos de las personas, en especial –una vez más–, de la infancia y la adolescencia.

Este artículo no hace sino partir de estas dos premisas, aportando el marco normativo que regula la temática, a la vez de ofrecer una fotografía de los niñas, niños y adolescentes (NNyA) migrantes que residen en España en situación administrativa irregular, con algunas preguntas que sirven de puntapié para entender cómo se arriba a tal condición de vulnerabilidad. Pero, sobre todo, el presente artículo apunta a describir la realidad de esta infancia y adolescencia desde un enfoque de derechos y necesidades, para luego formular propuestas concretas que –de mínima actúen como paliativos frente un escenario que obstaculiza su

---

<sup>2</sup> Calderón, D., Diego, I., Fernández de Castro, P., González-Páramo, A., Moreno, D., Morillo, J., Ntutumu, F. y Sanchíz, C. (2018). *Antinmigración. El auge de la xenofobia populista en Europa*. Fundación por Causa. 66-88.

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

calidad de vida, de acuerdo con los estándares establecidos por la Convención de los Derechos del Niño (CDN), entre otros instrumentos nacionales e internacionales.

Así las cosas, porque el contexto internacional actual –basta pensar en casos como el de Ucrania y el desarrollo permanente como uno de los rasgos distintivos de la infancia y la adolescencia, no admiten demoras y deben obligarnos a (re)pensar si los esquemas socioculturales, normativos o programáticos que imperan hoy día son adecuados o, por el contrario, injustos (y dignos de modificarse).

Por último, es pertinente aclarar que el proceso de determinación de la edad, la infancia migrante no acompañada o separada (o tutelada) y la adopción internacional no serán abordados en profundidad en el marco del corriente artículo. Esta exclusión responde exclusivamente al hecho de que, siendo temáticas de tal importancia y complejidad, merecerían apartados específicos que, dada la extensión permitida, serían inviables de abarcar en esta ocasión.

### II. ENCUADRE NORMATIVO

Antes de avanzar, es de vital importancia otorgarle un encuadre normativo al presente artículo, a partir del cual no podemos prescindir de algunos de los instrumentos clave del (2a) marco internacional y (2b) marco estatal español que, a lo largo de los años, han mandado a proteger y promover los derechos de la población migrante, de los NNyA y de ambas características enlazadas en una doble vulnerabilidad: la infancia y la adolescencia en movimiento y en situación administrativa irregular.

#### 2a) **MARCO INTERNACIONAL**

**Convención de Derechos del Niño (en adelante CDN) (1989):** bien sabemos que toda normativa o política relativa a los NNyA, sin importar su edad, género, origen, etnia u otra condición, debe ir en línea con lo establecido por este instrumento, en aquellos países que la hayan ratificado. De hecho, el goce de los derechos establecidos en la Convención no se limita a los/as NNyA que son ciudadanos/as de un Estado Parte y, en consecuencia, debe estar disponible para todos/as, incluidos/as los/as solicitantes de asilo, refugiados/as y migrantes,

independientemente de su nacionalidad, la situación administrativa en la que se encuentren o toda otra circunstancia preexistente.

**Carta Europea de los Derechos del Niño (1992):** a través de este instrumento, el Parlamento Europeo reconoce la importancia que la infancia tiene como etapa de la vida de una persona y sus necesidades, engendrando estas últimas una serie de derechos para NNyA, ergo, de obligaciones para la familia, el Estado y la sociedad. Mediante esta Carta se hacía referencia a que los NNyA, originarios de terceros países que soliciten el estatuto de refugiado en un Estado miembro, deberán poder beneficiarse en este de la debida protección y asistencia.

**Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000):** de carácter vinculante para todos los Estados Miembro -excepto Polonia establece el derecho de asilo en su artículo 18 (en consonancia con la Convención de Ginebra de 1951), reconociendo en consecuencia la garantía de protección, libre circulación, el principio de no devolución y no discriminación. Asimismo, en su artículo 24 refiere a los derechos del menor. A través de este, menciona su derecho a la protección, a los cuidados necesarios para su bienestar y a la libre expresión, focalizando en la primacía del Interés Superior del menor -tanto en el ámbito público como privado y recordando que los NNyA tienen derecho a relacionarse con su familia de forma periódica.

**Observación General N° 6 del Comité de Derechos del Niño sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (2005):** según esta Observación, la protección de los NNyA migrantes no acompañados/as es una obligación de los Estados Miembros, siendo necesario además ampliar el disfrute de derechos a todos ellos y ellas, con independencia de su nacionalidad o estatus migratorio, en el Estado en el que se encuentren.

**Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños (2010):** tienen por objeto promover la aplicación de la CDN y de otros instrumentos

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

internacionales relativos a la protección y al bienestar de los NNyA privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación. Señalan que, al ser la familia el núcleo fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento, el bienestar y la protección, los esfuerzos deberían ir encaminados ante todo a lograr que los NNyA permanezcan o vuelvan a estar bajo la guarda de sus madres o padres o, cuando proceda, de otros familiares cercanos, debiendo el Estado apoyar a las familias en su función cuidadora. Como parte de los esfuerzos para evitar que los NNyA sean separados de sus madres y padres, señalan que los Estados deberían velar por la adopción de medidas apropiadas a fin de atender al cuidado y protección apropiados de los más vulnerables, como ser los NNyA no acompañados y separados, los internamente desplazados, los refugiados, los hijos de trabajadores migratorios o de solicitantes de asilo.

**Programa de Estocolmo (2010-2014):** la Comisión Europea presentó este Programa, que significó un importante plan de acción sobre NNyA no acompañados/as y sería adoptado por el Consejo, combinando medidas de prevención, protección y retorno asistido. En su Resolución sobre el Programa de Estocolmo, el Parlamento Europeo insistió en que un Plan de Acción de la UE debe abordar cuestiones como la protección, soluciones duraderas en el interés superior del niño y la cooperación con terceros países.

**Plan de Acción para Menores Extranjeros no Acompañados de la Comisión Europea (2010-2014):** a partir de este, la Comisión deja en claro que las normas de la CDN deben presidir cualquier acción relativa a los NNyA no acompañados/as. Y que, si bien, los instrumentos legislativos y financieros de la UE acerca del asilo, la inmigración y la trata de seres humanos abordan -directa o indirectamente la situación específica de aquellos y regulan la protección de sus derechos, es necesario un enfoque común (y mayor coherencia y cooperación), tanto en la UE como con los países de origen y tránsito, a fin de que los Estados miembros puedan ofrecer respuestas concretas y eficaces. Indica que es fundamental asegurarse de que cualquier niña, niño o adolescente que necesite protección, la reciba y de que,

independientemente de su estatuto de inmigrante, su nacionalidad o sus orígenes, sea tratado como menor.

**Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (2011):** sus dos objetivos más importantes son (i) establecer criterios comunes para la identificación de nacionales de terceros países o apátridas que realmente necesiten protección internacional en la UE, ya sea como refugiados o como beneficiarios de protección subsidiaria; y (ii) asegurar que un nivel mínimo de prestaciones y derechos esté disponible para dichas personas en todos los Estados miembro. Sobre el punto (i), en su disposición 31 indica que, además de garantizar la protección internacional, los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para asegurar la representación de los NNyA no acompañados por un tutor legal u organización responsable de su cuidado y bienestar. Asimismo, en sus párrafos 2 y 3, insta a los Estados miembro a cubrir las necesidades de aquellos NNyA y asegurarse de que sean situados con su familia como primera opción, en una familia de acogida o en centros especializados u otros alojamientos adaptados a sus necesidades.

**Observación General N° 14 del Comité de Derechos del Niño sobre el principio del interés superior (2013):** a través de este instrumento, el Comité señala que el objetivo del concepto de interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico de NNyA. Se trata, ni más ni menos, de un concepto triple: (i) un derecho sustantivo: el derecho de NNyA a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, más la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre; (ii) un principio jurídico interpretativo fundamental: si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá aquella que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño; (iii) una norma de procedimiento: siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño o niña puntual, a un grupo de NNyA concreto o a los NNyA en general, el proceso de adopción de decisiones deberá

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la definición en los NNyA interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales, debiendo siempre ser explicados los criterios que fundan las decisiones adoptadas y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones.

**Agenda Europea de Migración de la Comisión Europea (2015):** sus cuatro pilares son: (i) el tratamiento de los factores que impulsan la migración irregular; (ii) el refuerzo de la gestión de fronteras; (iii) la protección y el asilo y (iv) la migración legal y la integración.

**Documento de la cumbre de las Naciones Unidas “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (2015):** reconoce la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible y que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino, que exige respuestas coherentes e integrales. Por estos motivos, resulta vital la cooperación en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos (DDHH) y dispensando un trato humanitario a los migrantes -sea cual sea su estatus migratorio-, los refugiados y los desplazados. También se debe fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a los refugiados, particularmente en los países en desarrollo. Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se interrelacionan directamente con la situación de irregularidad administrativa y su familia -tal como se verá a lo largo de este artículo-, podemos destacar: el Objetivo 1, fin de la pobreza; el Objetivo 2, hambre cero; el Objetivo 3, salud y bienestar; el Objetivo 4, educación de calidad; el Objetivo 5, igualdad de género; el Objetivo 8, trabajo decente y crecimiento económico; y el Objetivo 10, reducción de las desigualdades.

**Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo para la protección de los niños migrantes (2017):** basada en las iniciativas de la Unión Europea adoptadas para hacer frente a los retos migratorios -incluidas las garantías específicas en el contexto de la reforma de la legislación de la UE en materia de asilo, el Plan de acción en materia de integración y la Recomendación de la Comisión en materia de retorno propone una serie de medidas coordinadas y efectivas para dar respuesta a las urgentes carencias en la protección de los NNyA que llegan a Europa, que van desde la identificación, la acogida o la aplicación de garantías procesales hasta la aplicación de soluciones duraderas, además de reforzar medidas transversales en todas las fases de la migración (ej. un uso más eficiente del apoyo financiero de la UE, la mejora de la recogida de datos de NNyA migrantes o la formación de quienes trabajan con aquellos).

**Observación General Conjunta N° 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y N° 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los DDHH de los niños en el contexto de la migración internacional (2017):** la presente Observación General Conjunta trata de los DDHH de todos los NNyA en el contexto de la migración internacional, ya sea que hayan migrado con sus madres, padres o cuidadores habituales, no vayan acompañados o estén separados, hayan regresado a su país de origen, hayan nacido de madres o padres migrantes en los países de tránsito o de destino, o permanezcan en su país de origen mientras que uno o ambos progenitores han migrado a otro país, y con independencia de su situación o la de sus madres o padres en materia de migración o residencia. El principio de no discriminación de la CDN obliga a los Estados parte a respetar y garantizar los derechos enunciados en la Convención a todos los niños, ya sean considerados, entre otras cosas, migrantes en situación regular o irregular, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas o víctimas de trata, también en situaciones de devolución o expulsión al país de origen y con independencia de la nacionalidad, la situación de residencia o la apátrida del niño o

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

de sus padres o tutores. Preocupa a los Comités el hecho de que las políticas o prácticas que deniegan o restringen derechos básicos (como los derechos laborales y otros derechos sociales) a los migrantes adultos debido a su nacionalidad, apátrida, origen étnico o situación de residencia, pueden afectar directa o indirectamente el derecho de los NNYA a la vida, a la supervivencia y al desarrollo. Ello también obstaculiza la concepción de políticas migratorias globales y los esfuerzos realizados para integrar sistemáticamente la migración en las políticas de desarrollo. Por lo tanto, en consonancia con el artículo 18 de la CDN, los Estados parte deben asegurarse de que el desarrollo del niño o la niña y su interés superior se tomen plenamente en cuenta en las políticas y decisiones encaminadas a regular el acceso de sus madres y padres a los derechos sociales, con independencia de su situación de residencia. Del mismo modo, el derecho de los NNYA al desarrollo y su interés superior deben tenerse en cuenta cuando los Estados se ocupen -en general o individualmente de la situación de los migrantes que residan de forma irregular, por ejemplo, mediante la aplicación de mecanismos de regularización como medio de promover la integración y prevenir la explotación y marginación de los NNYA migrantes y sus familias.

**Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España (CRC/C/ESP/CO/5-6) (2018):** este documento elaborado por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas hace una revisión del cumplimiento de la aplicación de la CDN en España, a través del cual marca algunos puntos que son de su preocupación: una adecuada inversión hacia la infancia, la necesidad de una ley contra la violencia hacia la infancia -sancionada posteriormente-, la situación de los NNYA en régimen de acogimiento, la pobreza infantil, la educación y los niños solicitantes de asilo y menores extranjeros no acompañados, entre tantas otras. Sobre el principio de No Discriminación, el Comité refiere estar seriamente preocupado por la discriminación de facto que todavía existe de los NNYA por motivos de discapacidad, origen nacional y situación socioeconómica. Hace hincapié en la discriminación racial y la estigmatización de los NNYA romaníes y

de origen migrante. Sobre el nivel de vida, al Comité le preocupan los casos de NNyA que viven en barrios marginales y viviendas de mala calidad en algunas comunidades autónomas, en particular los gitanos y de origen migrante y los casos de desalojo de familias con NNyA. En términos de educación (incluida la formación y orientación profesional), le preocupa la alta tasa de abandono prematuro y que casi una quinta parte de todos los estudiantes de secundaria no obtienen el diploma de educación obligatoria, en particular los NNyA inmigrantes, las niñas romaníes y quienes viven en la pobreza, que son los que concentran los peores resultados educativos en comparación con la población estudiantil total.

**Pacto Europeo de Migraciones y Asilo (2020):** los puntos clave de este Pacto son (i) un nuevo procedimiento en frontera; (ii) un marco común de solidaridad y reparto de responsabilidades; (iii) la confianza mutua a través de una gobernanza sólida y el seguimiento de la implementación; (iv) la protección de NNyA y personas en situación vulnerable; (v) un sistema común y efectivo de retornos y (vi) una nueva base de datos común en materia de asilo y migración.

**Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea (2021):** su objetivo es romper el ciclo de la pobreza infantil garantizando el acceso de todos los NNyA que se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social a derechos y servicios básicos. En términos de equidad educativa, refiere a cómo los elevados costes de la educación infantil representan una barrera para los NNyA de familias con rentas bajas. Informa que sus tasas de asistencia son considerablemente inferiores y se traducen luego en peores resultados educativos y en unas tasas de abandono escolar más elevadas, en particular en el caso de los NNyA de origen migrante o gitanos. Asimismo, expone que, a la vista del creciente número de NNyA de origen migrante en los sistemas educativos, es necesario prevenir la aparición de entornos escolares segregados y adaptar los métodos de enseñanza. Por otro lado, en términos de vivienda y pobreza energética, este documento revela que los NNyA de familias con rentas bajas, de origen migrante o de origen étnico minoritario corren mayor

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

riesgo de sufrir privación, estando más expuestos a la posibilidad de carecer de hogar.

### 3b) **MARCO ESTATAL ESPAÑOL**

**Código Civil Español (1889):** es la ley fundamental básica del derecho civil español (aunque no regula todas las materias del derecho civil). En lo que respecta a los extranjeros, conforme su artículo 27, estos gozan en España de los mismos derechos civiles que los españoles, salvo lo dispuesto en las Leyes especiales y en los Tratados.

**Constitución Española (1978):** se trata -ni más ni menos de la norma suprema del ordenamiento jurídico español a la que están sujetos todos los poderes públicos y ciudadanos de España. En su disposición 39 obliga a los poderes públicos a asegurar la protección de NNyA según los acuerdos internacionales ratificados.

**Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (“Ley de Extranjería”) (2000):** en esta Ley Orgánica se destacan artículos que refieren al derecho a la documentación (art. 4), el derecho a la libertad de circulación (art. 5), el derecho a la educación (art. 9), el derecho a la asistencia sanitaria (art. 12), los derechos en materia de vivienda (art. 13), el derecho a la seguridad social y a los servicios sociales (art. 14) y el derecho a la reagrupación familiar (Capítulo II). Se incluye además una sección específica de menores no acompañados (art. N° 35).

**Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (2009):** el objeto de esta Ley es establecer los términos en que las personas nacionales de países no comunitarios y las apátridas podrán gozar en España de la protección internacional constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria, así como el contenido de dicha protección internacional.

**Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, con respecto a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (o “LOPJM”) (2015):** el artículo 10 (sobre medidas para facilitar el

ejercicio de los derechos), inciso 3, establece que los NNyA extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la educación, asistencia sanitaria, servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que los NNyA españoles, debiendo las Administraciones Públicas velar por los grupos especialmente vulnerables, como los NNyA extranjeros no acompañados, los que presenten necesidades de protección internacional, los que tengan alguna discapacidad y los que sean víctimas de abusos sexuales, explotación sexual, pornografía infantil, trata o tráfico de seres humanos. De hecho, este mismo inciso indica que los poderes públicos, en el diseño y elaboración de las políticas públicas, tendrán como objetivo lograr la plena integración de los NNyA extranjeros en la sociedad española, mientras permanezcan en el territorio del Estado español.

**V y VI informe de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas y sus protocolos facultativos en España (2016):** respecto a la formación de profesionales dedicados al ámbito de la infancia, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI) con las comunidades autónomas (CCAA) desarrolla planes de formación permanente del personal del Sistema Público de Servicios Sociales. Manifiesta que, para evitar la discriminación de los NNyA extranjeros que se encuentran en España, la nueva legislación de protección a la infancia reconoce su derecho a la educación, asistencia sanitaria, servicios y prestaciones sociales básicas en las mismas condiciones que los NNyA españoles. La ley determina que, en los casos en los que estos NNyA tuvieran que ser tutelados, el Estado deberá facilitarles, a la mayor celeridad, la documentación acreditativa de su situación y la autorización de residencia. Por otra parte, en relación al respeto por la opinión del niño, niña o adolescente, para que estos puedan ejercitar este derecho, la información deberá ofrecérseles en lenguaje comprensible y en formatos accesibles y adaptados.

**Ley Orgánica 8/2021 de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (o LOPIVI) (2021):** su objeto principal es garantizar los derechos fundamentales de los NNyA a su integridad física, psíquica, psicológica y moral frente a cualquier forma de violencia, asegurando el libre desarrollo de su personalidad y estableciendo medidas de protección integral, que incluyan la

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

sensibilización, la prevención, la detección precoz, la protección y la reparación del daño en todos los ámbitos en los que se desarrolla su vida. En relación con la determinación de la edad, establece que la realización de pruebas médicas de los menores se someterá al principio de celeridad, exigirá el previo consentimiento informado del afectado y se llevará a cabo con respeto a su dignidad y sin que suponga un riesgo para su salud, sin poder aplicarse indiscriminadamente. No podrán realizarse en ningún caso desnudos integrales, exploraciones genitales u otras pruebas médicas invasivas.

**Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional (2022):** dentro de sus principios generales de actuación, hace referencia a asegurar la atención especializada que deben recibir las personas en situación de vulnerabilidad, de la manera más ágil posible, así como a las condiciones adecuadas a la edad, sexo y circunstancias personales, familiares o sociales de las personas destinatarias, con especial atención al tratamiento específico e individualizado de la infancia y la adolescencia.

**Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (2022):** la ley prevé medidas destinadas a prevenir, eliminar y corregir toda forma de discriminación, directa o indirecta, en los sectores público y privado. En su ámbito subjetivo de aplicación, reconoce el derecho de toda persona a la igualdad de trato y no discriminación, con independencia de su nacionalidad, de si son menores o mayores de edad o de si disfrutan o no de residencia legal.

**Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica 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, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril (2022):** esta reforma plantea mejorar la normativa migratoria existente mediante, entre otras cosas, la adecuación del arraigo laboral, social y familiar a la realidad laboral y social actual, a la vez que la creación de una nueva figura de arraigo, el arraigo para la formación.

**Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea en España (2022-2030):** en su extensa batería de medidas propuestas, establece como compromiso el asignar un número de identidad a todos los NNyA que residen en España, sin importar la situación administrativa de sus progenitores, favoreciendo así que la infancia migrante tenga los mismos derechos que la infancia autóctona (medida 75).

Por último, se aclara que, si bien la situación legislativa del Estado español es multinivel, razón por la cual corresponde examinar el marco normativo a nivel autonómico, este enfoque no será abordado en el presente artículo, dado que resultaría inabarcable dentro de la extensión permitida.

### III. PREGUNTAS DE INICIO

Analizado el encuadre normativo sobre la materia, debemos atender a las siguientes preguntas de base, las cuales funcionarán de guía para comprender ciertas implicancias de ser niña, niño o adolescente en situación administrativa irregular en España y algunas de sus causas.

**¿Cómo llega una persona a estar en situación administrativa irregular?** La situación administrativa irregular se origina cuando se carece de los requisitos administrativos que un país exige para entrar o residir legalmente en su territorio. Estas circunstancias se presentan como consecuencia de una entrada no permitida, o bien por irregularidad sobrevenida (pérdida de un permiso de residencia). Esta última puede ocurrirle a los NNyA cuyas madres o padres dejan de cumplir los criterios económicos o laborales exigidos para preservar su situación regular.

**¿Pueden los NNyA que nacen en España hallarse en situación administrativa irregular?** La respuesta es afirmativa, dado que en España rige el *ius sanguinis*, que implica que los NNyA, aunque nazcan en territorio español, adquieren -salvo excepciones- la nacionalidad de sus progenitores.

**¿Pueden los NNyA que han migrado a España estar en situación administrativa irregular?** Pese a que España ha ratificado la CDN, si la niña, niño o adolescente es hijo/a de personas migrantes adultas en situación irregular, lo más probable es que la de aquel o aquella corra la misma suerte. Por su parte, cuando se

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

trata de NNyA que, por haber llegado a España solos, son tutelados por la Administración, la ley los considera regulares. Sin perjuicio de ello, en la práctica, su situación condiciona gravemente el acceso al permiso de residencia cuando alcanzan la mayoría de edad. Vale aclarar además que, a diferencia de las personas adultas, la situación administrativa irregular de los NNyA de ningún modo habilita a un Estado a expulsarlos del territorio.

**¿Qué ocurre cuando los NNyA extranjeros no acompañados llegan a España de forma irregular?** Son declarados en desamparo y tutelados por los sistemas de protección autonómicos. Si bien su situación se considera regular hasta que cumplan sus 18 años, las administraciones deben ordenar su documentación, de modo tal que garanticen su accesibilidad a derechos y eviten que, al alcanzar la mayoría de edad, se conviertan en personas adultas en situación administrativa irregular (escenario que, lamentablemente, se da con frecuencia).

**¿Pueden los NNyA encontrarse en situación irregular, aunque sus progenitores no lo estén?** Este escenario se presenta, por ejemplo, cuando los NNyA que fueron reagrupados fuera de las vías previstas por ley, ingresan a España en calidad de turistas y continúan residiendo allí luego de que su visado expira.

**¿Pueden ser expulsadas las personas adultas en situación administrativa irregular con NNyA a cargo?** La persona adulta extranjera en situación administrativa irregular, dependiendo del caso, aun teniendo hijos o hijas a cargo, puede ser expulsada de España. Ante este escenario, la niña, niño o adolescente puede quedar al cuidado de referentes familiares, o bien, de instituciones del Estado.

#### IV. FOTOGRAFÍA DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN SITUACIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR EN ESPAÑA

Los datos proporcionados a continuación han sido extraídos de un informe publicado en 2021 por Save the Children y la Fundación por Causa<sup>3</sup>, el que también ha sido fuente de información y conclusiones muy valiosas para el apartado quinto.

---

<sup>3</sup> Fanjul, G., Gálvez-Iniesta, I. y Zuppiroli, J. (2021). *Crece sin papeles en España*. Save the Children y Fundación por Causa. 15-43.

Se aclara que –como resulta evidente este apartado no reflejará la totalidad del escenario internacional actual (empezando por la delicada situación de los NNyA ucranianos).

#### 4a) CIFRAS, EDADES Y GÉNERO

Del informe en cuestión surgen los siguientes datos (estimativos) en relación a la población que se encuentra en situación administrativa irregular en España, con detalle de cifras y desglose por edades y género:

a) Aproximadamente la mitad tiene menos de 10 años y casi un 40 % menos de 5 (unos 55.000). Cerca del 30 % tiene una edad superior a los 15 años.

b) En lo que respecta a la distribución por tramos de edad y nacionalidades de la infancia en situación administrativa irregular, se observan los siguientes porcentajes:

0 a 4: se destaca la población infantil y juvenil de Marruecos (14,9 %), Colombia (10,1 %), Honduras (7,0 %), Venezuela (6,5 %) y Perú (5,9 %). En relación a esta franja etaria, vale aclarar que, si bien los niños y niñas de 0 a 4 representan alrededor del 25 % de la población total de migrantes regulares en España, también esa franja de edad concentra a uno de cada tres niños y niñas en situación administrativa irregular.

5 a 9: Colombia (22,8 %), Venezuela (14,3 %), Perú (12,1 %), Honduras (12,1 %) y Brasil (8,1 %).

10 a 14: Colombia (28,3 %), Honduras (16,7 %), Venezuela (14,9 %), Perú (12,2 %) y Brasil (8,2 %).

15 a 19: Colombia (17,3 %), Honduras (11,6 %), Marruecos (10,4 %), Venezuela (9,8 %) y Paraguay (7,1 %).

c) En cuanto a la composición por género, el 52 % de la infancia en situación de irregularidad administrativa son niños y el 48 % niñas.

#### 4b) ORIGEN Y RESIDENCIA ACTUAL

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

También a partir del informe referido, se proporcionan los siguientes datos en relación a la procedencia de los NNyA en situación de irregularidad administrativa en España y a su residencia actual:

a) Tres de cada cuatro NNyA en situación de irregularidad administrativa provienen de América Latina, siendo que uno de cada dos menores de edad procedentes de esta región se encuentra en esta situación. Colombia concentra los números más altos entre todos los países analizados (en tanto uno de cada seis NNyA en situación administrativa irregular residente en España proviene de este país). Le siguen otros países como Honduras, Venezuela y Perú. Esta sobrerrepresentación de la población latinoamericana puede deberse a, por un lado, la exención de visado Schengen a la que tienen acceso los países de Latinoamérica, que les permite acceder al territorio español y quedarse más allá de los tres meses inicialmente permitidos por fines turísticos y, por el otro, al gran porcentaje de rechazo de las solicitudes de asilo presentadas por familias procedentes de esta región.

b) En lo que respecta a los NNyA que proceden de África subsahariana, lo cierto es que significan un peso muy pequeño en términos de irregularidad administrativa, puesto que no llegan ni a los 19.000. El único país africano que se destaca es Marruecos, dado que concentra casi un 7 % de la infancia en situación de irregularidad administrativa. Sin embargo, cabe aclarar que el impacto relativo de esta última es mínimo (alrededor del 4 %) si se considera el número absoluto de NNyA (unos 241.000).

c) Los NNyA de Asia y la Europa no comunitaria representan los números más bajos en España.

d) Para brindar mayor exactitud, se aporta como dato el total de NNyA en situación de irregularidad administrativa por nacionalidad: Marruecos, 10.173; Argelia, 2.374; Nigeria; 982; Senegal, 646; Colombia, 25.226; Honduras, 15.653; Venezuela, 14.817; Perú, 11.436; Brasil, 9.239; Argentina, 6.468; Bolivia, 2.124; Ucrania, 4.923; Rusia, 3.941; Estados Unidos, 2.645; México, 1.193.

e) En lo que hace a la residencia actual, se aportan algunos datos sobre las CCAA en las que viven los NNyA migrantes en situación de irregularidad administrativa:

Cataluña cuenta con más de 34.000; Comunidad de Madrid, más de 29.300; Comunidad Valenciana, casi 20.000 y Andalucía, 14.000.

f) Sin perjuicio de lo expuesto en el punto anterior, Asturias, Galicia y el País Vasco albergan a más del 30 % de los NNyA migrantes en situación de irregularidad administrativa, pese a ser de las CCAA menos pobladas.

## V. DERECHOS AFECTADOS POR LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

### 5a) LA EDUCACIÓN

*“Los Estados Partes reconocen el **derecho del niño a la educación** y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y **en condiciones de igualdad de oportunidades** ese derecho, deberán en particular: a) Implantar la **enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos**; b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la **enseñanza secundaria**, incluida la enseñanza general y profesional, hacer **que todos los niños dispongan de ella (...)**” (Artículo 28 CDN).*

Conforme la legislación española, el empadronamiento municipal garantiza el acceso de todos los NNyA al sistema público de educación. Sin embargo, para los/as NNyA y sus familias, la ausencia de un permiso de residencia y de un Número de Identificación de Extranjero (o NIE) puede impedir su acceso a exámenes oficiales, certificaciones, ayudas públicas o becas (p. ej. descuentos para libros). Esto se ve con claridad en distintos escenarios: (i) excursiones e intercambios educativos de los que no pueden participar por tener restringida la libertad de movimiento; (ii) en el acceso a la matriculación en Bachillerato, puesto que, en algunas CCAA, el sistema informático para realizarla impide hacerlo por internet si no se facilita un NIE; (iii) en la obtención del título de la ESO, ya que, si bien se permite terminar los estudios, no hay posibilidad de reclamar la emisión del diploma; (iv) cuando se trata de participar en el sistema de educación no obligatoria (infantil, universidades, formación profesional o prácticas), en razón de la documentación requerida para realizar la inscripción; y (iv) al intentar completar los estudios oficiales, por

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

imposibilidad, salvo excepciones, de realizar las prácticas no remuneradas u otras actividades extra curriculares obligatorias para completar el curso.

Evidentemente, las dificultades expuestas afectan sobre todo a quienes están por cumplir la mayoría de edad, en tanto la finalización de estudios secundarios, la adquisición de habilidades profesionales o la inscripción en la formación universitaria pueden verse obstruidas, en muchos casos, por encontrarse en irregularidad administrativa.

Vale aclarar que estas limitaciones no necesariamente surgen de la norma, sino que suelen ser el resultado del desconocimiento y la arbitrariedad de muchas instituciones educativas. En este sentido, España no solo reconoce en su legislación el derecho de NNyA a la educación, sino que también insiste en una serie de medidas que garanticen el conocimiento pleno de las autoridades educativas sobre lo expuesto.

También debido a la irregularidad administrativa, al estar las familias abocadas a empleos inestables y precarios que a menudo les impiden disponer de un ordenador o conexión a internet, ello conlleva a que los/as NNyA no puedan, por ejemplo, realizar sus deberes de manera telemática, a la vez que el hacinamiento o la falta de espacio en sus hogares dificulta la existencia de entornos en los que puedan estudiar cómodamente.

Todo lo expuesto, sin mencionar que los datos reflejan que la población de origen inmigrante presenta las mayores tasas de abandono escolar temprano (33,3 % frente al 17,5 % de los nativos)<sup>4</sup>, lo que pone en evidencia que esta población requiere una mayor atención (y de calidad), para contrarrestar tales cifras.

Asimismo, la propia Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (conocida como la “LOMLOE”) manda a las Administraciones Públicas a garantizar el acceso a la educación en condiciones de igualdad y no discriminación y a la libertad de elección del centro educativo por padres, madres o tutores legales, alentando así a una adecuada y equilibrada distribución entre los colegios del alumnado con

---

<sup>4</sup> Bello, A. (2016). *Bienestar infantil en España 2016. Indicadores básicos sobre la situación de los niños y las niñas en nuestro país*. UNICEF Comité Español. 6.

necesidad específica de apoyo educativo. Sin embargo, pese a que esta ley específicamente manifiesta el deber del Estado de evitar la segregación del alumnado por razones socioeconómicas o de otra naturaleza, se observa que las y los estudiantes de familias con mayor vulnerabilidad o de origen migrante, muchas veces por los propios criterios de admisión de los colegios, tienen altos niveles de concentración (particularmente en los centros públicos), con una elevada necesidad y deficiencia de recursos (p. ej. carecen de apoyo extra en el aprendizaje de la lengua oficial)<sup>5</sup>.

Por último, en lo que respecta a los/as NNyA tutelados/as, no siempre les es posible acceder a formación de manera adecuada, debido a la saturación de los centros en los que viven, o bien porque su situación legal obstaculiza su acceso a ciertos recursos educativos<sup>6</sup>.

#### 5b) LA SALUD

*“Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios (...).”*  
(artículo 24 CDN).

Es pertinente también prestar atención a la Observación General N° 15 del Comité de Derechos del Niño sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (2013), mediante el cual se les exige a los Estados parte asegurar que la salud de la infancia y la adolescencia no quede minada por la discriminación. En el artículo 2 de la Convención figuran diversos motivos con respecto a los cuales está prohibido discriminar, en particular por la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otro tipo, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o

---

<sup>5</sup> Martínez, L. y Ferrer, A. (2018). *Mézclate conmigo*. Save the Children. 32.

<sup>6</sup> Puyo, A., Fuentes, C., Ortigosa, E., Martín, M., Rojas, A. y Barandiarán, K. (2021). *Familias para la infancia migrante. Acogida familiar en España: retos, procesos y buenas prácticas*. Fundación por Causa. 20.

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

cualquier otra condición de los NNyA, de sus madres, padres o representantes legales.

Por su parte, la ONG Médicos del Mundo<sup>7</sup> ha señalado que las grandes diferencias presentadas por los sistemas sanitarios de las CCAA no siempre garantizan la protección frente a una factura médica que puede tener consecuencias financieras serias, el acceso a la tarjeta sanitaria o el seguimiento continuado de los pacientes menores de edad en situación administrativa irregular y sus respectivos tratamientos farmacológicos.

Además de estas dificultades, se destaca la reticencia propia de las familias de acudir al sistema de salud, por temor a que ello derive en desvelar su situación de irregularidad administrativa ante las autoridades policiales.

Todo ello indefectiblemente se traduce en varias consecuencias: (i) la inasistencia de NNyA a los centros de salud primaria y especializada, un riesgo que no deberían correr bajo ninguna circunstancia; (ii) la vulneración de un derecho fundamental, tanto para los NNyA como para sus familias; (iii) el incumplimiento del principio de universalidad de la salud, obligatorio para los Estados de bienestar y derecho de la UE e, incluso, (iv) un potencial flanco epidemiológico, en tanto la comunidad inmigrante en situación de irregularidad administrativa no solo -como ya se dijo suele estar alejada del sistema sanitario, sino que también tiende a hallarse en condiciones habitacionales precarias, en dependencia de la economía informal u ocupando puestos de trabajo en contextos laborales que lejos están de respetar medidas básicas de distanciamiento social.

Como refuerzo de estas ideas, cabe agregar que, de las entrevistas realizadas por la Fundación Por Causa a distintas personas involucradas en el proceso de acogida familiar, surge que la falta de documentación dificulta el acceso a la atención primaria. Los NNyA y jóvenes ex tutelados/as ven su atención sanitaria

---

<sup>7</sup> Organización No Gubernamental Médicos del Mundo. (S. f.). SITUACIÓN: SANIDAD Y PERSONAS MIGRANTES EN ESPAÑA.

limitada a la atención de urgencias hospitalarias o a iniciativas privadas o solidarias, en lugar de poder ir al centro de salud<sup>8</sup>.

Por último -pero no menos importante-, debemos hablar de la salud mental, de cómo los conflictos, la persecución, las crisis y los desplazamientos forzados afectan a los NNyA inmigrantes, pero en especial, a los no acompañados/as o separados/as de sus familias. En esta línea, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha citado estudios sobre NNyA solicitantes de asilo o protección, que viajan solos y que, pese a mostrarse resilientes o sobre adaptados, suelen sufrir de depresión y estrés postraumático a causa de todo lo vivido<sup>9</sup>. Por lo que, en muchos casos, la atención psicológica -o psiquiátrica no es una opción, sino una necesidad incuestionable.

### 5c) LA VIVIENDA

*“Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. (...) Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.” (artículo 27 inciso 3 CDN).*

El derecho a la vivienda estaría reconocido solo a las personas extranjeras en situación administrativa regular, debiendo muchas veces contar con requisitos adicionales, como varios años de residencia para poder recibir prestaciones o ayudas al alquiler o a la hipoteca. Si bien no están excluidas de poder acceder a un contrato de alquiler o a una financiación para comprar una vivienda, lo cierto es que, en la práctica, se enfrentan a requisitos de documentación que restringen dicha posibilidad. Un claro ejemplo es el hecho de no ser titular de un NIE, en tanto

---

<sup>8</sup> Puyo, A., Fuentes, C., Ortigosa, E., Martín, M., Rojas, A. y Barandiarán, K. (2021). *Familias para la infancia migrante. Acogida familiar en España: retos, procesos y buenas prácticas*. Fundación por Causa. 22.

<sup>9</sup> Hjern, A. y Kadir, A. (2018). *Health of refugee and migrant children. Technical guidance*. World Health Organization. 6-13.

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

obstaculiza la apertura de una cuenta bancaria, lo que se traduce en la necesidad de contar con un aval, o bien, una domiciliación de gastos. Ello sin mencionar que Servicios Sociales suele exigir estar en posesión de una cuenta bancaria, de modo tal que puedan canalizar el ingreso de las ayudas básicas o rentas a las que estas personas tengan derecho.

Todo lo expuesto, sumado a otros factores como la indiscutible discriminación existente en el mercado de alquiler, las dificultades económicas y la precariedad laboral a la que se enfrentan las personas en irregularidad administrativa, que implica que sea particularmente complejo alcanzar la titularidad de un contrato, lo que a su vez conlleva a que las familias se vean obligadas a compartir hogar con otras personas.

Por último, es cierto que la reciente Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, refiere a “los menores tutelados que dejen de serlo” dentro de las situaciones de especial vulnerabilidad a las que las políticas en materia de vivienda deben atender prioritariamente (artículo 14). Sin embargo, también es cierto que, en la práctica, en el caso de aquellos adolescentes que han sido tutelados por la administración y no han podido acceder a un permiso de residencia, su irregularidad administrativa en muchos sistemas de protección es razón suficiente para ser excluidos del acceso a las plazas post-tutela de apoyo a la emancipación (pese a haber sido tutelados). La consecuencia de esto es que, tras alcanzar la mayoría de edad, deben abandonar el centro de menores sin tener ninguna alternativa habitacional ni apoyo desde ese mismo sistema de protección, el que debería haberse encargado de revertir esta situación, mientras la niña, niño o adolescente se hallaba bajo su tutela.

### 5d) **EL OCIO Y LA SOCIALIZACIÓN**

*“Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán **oportunidades apropiadas, en***

*condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento (...).” (Artículo 31 CDN).*

Merece la pena también ver la Observación General N° 17 del Comité de Derechos del Niño sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (2013) a partir de la cual, mediante el ya referido principio de No Discriminación, los Estados parte quedan obligados a tomar todas las medidas apropiadas para velar por que todos los NNyA tengan la oportunidad de ejercer los derechos enunciados en el artículo 31 sin distinción alguna, independientemente de cualquier característica suya o bien de sus madres, padres o representantes legales, debiéndose prestar particular atención –entre otros casos a quienes son solicitantes de asilo y refugiados, a los de grupos nómadas y a los migrantes o desplazados internos.

Además de todo lo expuesto, las familias en irregularidad administrativa también se enfrentan a dificultades para disfrutar de su tiempo libre. En el caso de los NNyA, su estatus administrativo suele condicionar su interacción con el resto de su clase, ya que se les excluye de realizar ciertas actividades, como los viajes escolares o inscribirse en espacios de los que querrían participar (p. ej. ligas municipales de deportes), lo que se traduce en sentimientos de frustración.

Asimismo, muchas familias inmigrantes en irregularidad administrativa se ven obligadas a restringir su movimiento (dentro o hacia afuera de España), por temor a ser detectadas por las autoridades fronterizas españolas o del país de destino, ergo verse expuestas a una denegación de entrada al país –plasmada en el pasaporte–, ser detenidas en un Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) o expulsadas, tanto de España como del país al que viajan. Esto en la práctica significa que los/as NNyA en situación administrativa irregular en España no pueden visitar sus países de origen, donde muchas veces todavía reside su familia nuclear o extensa. Es decir, crecen sin la posibilidad de desarrollar un vínculo físico con sus madres, padres, tíos/as, abuelos/as, etc.

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

Asimismo, como bien ha indicado Fundación por Causa<sup>10</sup>, por la propia configuración del sistema de acogida, a menudo los menores tutelados y los ex tutelados entran en dinámicas muy endogámicas que les impiden abrir su círculo social a otras personas de su edad o con inquietudes similares. Por tal razón, resulta necesaria la entrada de estos colectivos –especialmente, quienes migran solos/asa espacios de ocio públicos y abiertos y no sólo a aquellos restringidos exclusivamente para ciertos perfiles.

### 5e) LA PROTECCIÓN Y EL ACCESO A JUSTICIA

*“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para **proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación (...).** Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, **procedimientos eficaces** para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la **asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él**, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la **intervención judicial.**” (Artículo 19 CDN).*

En la práctica, el derecho de protección y acceso a justicia de NNyA –tal como ocurre con los demás derechos no es consecuente con la letra de la ley. El desconocimiento del idioma, la ausencia de redes personales y el miedo a la deportación hacen que víctimas de violencia de todo tipo (incluidas las de explotación y trata) queden absolutamente desprotegidas, sin poder acudir a la Justicia.

El escenario típico se relaciona con las dificultades para realizar una denuncia ante las autoridades, quienes en ocasiones parecieran estar más pendientes de la identificación o potencial deportación de inmigrantes en situación administrativa

---

<sup>10</sup> Puyo, A., Fuentes, C., Ortigosa, E., Martín, M., Rojas, A. y Barandiarán, K. (2021). *Familias para la infancia migrante. Acogida familiar en España: retos, procesos y buenas prácticas*. Fundación por Causa. 22.

irregular, que de su propia protección. De hecho, PICUM destaca en su informe<sup>11</sup> que, para los NNyA en situación administrativa irregular, de este elemento se apropian y toman ventaja los abusadores y explotadores. El segundo elemento destacado por PICUM hace referencia al acceso de NNyA y sus familias –por lo general, sus madres a los refugios y centros de protección. La escasez de estos recursos, los requerimientos de residencia legal o de identificación en la Seguridad Social representan una barrera que agrava el riesgo para las personas afectadas.

Sin perjuicio de todo lo hasta aquí descripto, es pertinente destacar que en España se han hecho esfuerzos para contrarrestar esta realidad. En efecto, desde 2011 la ley permite a las personas afectadas solicitar la suspensión temporal de cualquier proceso de expulsión para las mujeres y los niños y niñas víctimas, desde el momento en que se haya dictado a su favor una orden de protección o emitido un informe del Ministerio Fiscal en el que se aprecie la existencia de indicios de violencia de género. Una sentencia a su favor derivaría en un permiso de residencia y trabajo por un período de cinco años, el cual se extiende a las hijas e hijos menores de edad o dependientes a cargo.

Mención aparte merecen los NNyA migrantes no acompañados y sus dificultades dentro del sistema de protección, las que por razones de extensión –como ya se adelantó no serán abordadas en el marco de este artículo, pese a ser una problemática que merece toda nuestra atención y ocupación.

## VI. CONCLUSIONES EN TORNO A SATISFACTORES Y NECESIDADES

A partir de todo lo expuesto, si nos regimos por el catálogo de satisfactores primarios o necesidades secundarias de salud física y autonomía desde el nacimiento a la adolescencia propuesto por las especialistas en infancia, Esperanza Ochaita Alderete y María Ángeles Espinosa Bayal<sup>12</sup>, podremos extraer una importante conclusión y

---

<sup>11</sup> Keith, L. y Levoy, M. (2018). *Protecting undocumented children: Promising policies and practices from governments*. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM). 19–21.

<sup>12</sup> Espinosa, M. A. y Ochaíta, E. (2004). *Necesidades y derechos de la infancia y la adolescencia*. 15–26.

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

es que **sobran los satisfactores y necesidades no cubiertas para la infancia y adolescencia migrante en situación administrativa irregular.**

Para empezar, la irregularidad administrativa suele ser, en muchos casos, un factor determinante de la pobreza. El Informe del Estado Mundial de la Infancia del 2016 de UNICEF<sup>13</sup> refleja que los hogares de los migrantes en Europa son especialmente vulnerables debido a la pobreza, remarcando que, en España, uno de cada dos niños de familias migrantes vivía en la pobreza en 2012.

En la actualidad, si bien la información disponible en las estadísticas oficiales complica la posibilidad de distinguir los hogares en los que viven NNyA extranjeros en situación de irregularidad administrativa, el análisis de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del Instituto Nacional de Estadística (INE)<sup>14</sup> de los hogares migrantes ofrece una aproximación a esta realidad. La conclusión principal que ofrecen estos datos es que la población migrante concentra niveles de vulnerabilidad y exposición a la pobreza muy por encima de la media de la población nativa y que, cuando estos hogares incluyen hijos o hijas a cargo, las tasas de precariedad se multiplican.

La irregularidad administrativa no solo representa un factor determinante de la pobreza, sino que además significa un estatus que excluye, sin más, a muchas familias de poder percibir ciertas ayudas o prestaciones (económicas o en especie) para combatirla.

Resulta difícil pensar que el hecho de que esta característica distintiva de las familias (la irregularidad administrativa) tenga una relación intrínseca con la pobreza y, a su vez, sea criterio de exclusión para poder acceder a ciertos mecanismos o sistemas de protección social, no atente -inevitablemente contra la **alimentación adecuada** de los NNyA y sus **vestidos e higiene**, a los que por falta de recursos no pueden acceder.

---

<sup>13</sup> Watkins, K., Quattri, M., Dooley, T., Gebre-Egziabher, H., Grojec, A. Hage, Y., Langevin-Falcon, C., Ledwith, T., Little, C., Nayak, B., Perellon, C., Pradhan, A., Rutsch, C., Sethna, Z. y Tamagni J. (2016). *Estado Mundial de la Infancia 2016. Una oportunidad para cada niño*. UNICEF. 78-80.

<sup>14</sup> Jorquera Rojas, G. (2020). *Familias en riesgo. Análisis de la situación de pobreza en los hogares con hijos e hijas en España*. Save the Children. 20-24.

Esa misma falta de recursos, sumada a no tener “los papeles en regla”, es lo que obliga a las familias en situación administrativa irregular a no poder garantizarles a sus NNyA una **vivienda adecuada**, ya sea por la precariedad de la misma, porque comparten el espacio con otras tantas familias, o bien, porque residen en barrios de alta vulnerabilidad. Estas condiciones de vivienda traen como efecto colateral la afeción de otros satisfactores o necesidades, como ser el **sueño y descanso** y el contar con un **espacio exterior adecuado**. Como complemento de esto, es evidente que la falta de este último elemento puede generar, en mayor o menor medida, que los NNyA presenten dificultades para poder realizar **ejercicio físico** o dar lugar al **juego y tiempo de ocio** de manera plena, en tanto comparten el mismo sitio con muchas otras personas (ajenas a su grupo familiar), cuentan con poco espacio para movilizarse, viven en zonas algo riesgosas, etc.

También hemos visto que la **atención sanitaria** se ve seriamente perjudicada en los casos de NNyA en situación administrativa irregular, toda vez que no se les suele garantizar la tarjeta sanitaria, o mismo por la propia reticencia de la familia de acercarse a un centro de salud, por miedo a que ello derive en que las autoridades policiales tomen conocimiento de su estatus. Una de las consecuencias directas de esta inaccesibilidad es que, si la niña, niño o adolescente se ha lesionado por cualquier motivo o presenta algún virus, patología o enfermedad (física o psicológica), puede que no reciba un tratamiento o seguimiento que vele por la **protección de riesgos físicos y psicológicos** existentes, los que podrían empeorar en el transcurso del tiempo -y, en muchas ocasiones, de manera permanente si no son atendidos cuando corresponde hacerlo.

En lo que respecta a la educación, hemos adelantado que la ausencia de un permiso de residencia o de un NIE suele impedir en la práctica la matriculación de NNyA en un centro educativo y el acceso a exámenes oficiales o certificaciones, por lo que podemos asegurar que su **educación formal e informal** y, en consecuencia, la **interacción con iguales y adultos** distintos a los de su círculo familiar (hablamos, respectivamente, de compañeros y compañeras de clase y de docentes o formadores) también se ven limitadas. Aunque este satisfactor o necesidad ya fue nombrado, cabe aclarar que estos obstáculos suelen dejarles fuera

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

de participar de ciertas excursiones con sus pares, lo que se traduce en un menoscabo a su derecho al juego y tiempo de ocio, además -de nuevo de la interacción con terceros (iguales y adultos). También vale decir que, aunque las normas que rigen esta materia establecen lo contrario y se han visto mejoras en los últimos años, el Observatorio de la Infancia ha referido en su Boletín N° 23<sup>15</sup> que aún son muchos los NNyA de origen migrante no acompañados o separados que, en lugar de vivir con familias acogedoras, lo hacen en centros residenciales. Ello va en claro detrimento de sus necesidades de vinculación afectiva o "apego" e interacción con iguales y adultos, en un entorno familiar propicio para su desarrollo.

Con todo, podemos concluir que la **participación activa y normas estables** tampoco son una garantía para esta infancia y adolescencia migrante, dado que quedan excluidas de participar de múltiples espacios, siendo confuso -sobre todo, a edades más tempranas el porqué de esta diferencia de trato respecto, por un lado, de sus compañeros con residencia legal o situación administrativa regular en España y, por el otro, de sí mismos en comparación a cómo era su vida en los países de los que provienen.

### VII. 25 PROPUESTAS DE CAMBIO Y 8 RAZONES PARA PROMOVERLAS

Cuando el resto de las políticas han fallado, la regularización de la población migrante se presenta, aún con más fuerza, como una de las herramientas de inclusión que debemos fomentar. Pero la regularización no puede sino ir acompañada de medidas que propicien la empleabilidad e inserción sociolaboral de las personas adultas migrantes, el refuerzo educativo de sus hijas e hijos en el ámbito escolar (especialmente cuando se presentan diferencias lingüísticas), entre otras.

Dicho esto, hay una serie de iniciativas que debemos alentar y que, de ponerse en marcha, podrían dar respuesta a algunos de los obstáculos a los que se enfrentan las familias con NNyA a cargo en situación de irregularidad

---

<sup>15</sup> Boletín N° 23 de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia (2020). Observatorio de la Infancia. 46.

administrativa. Se aclara que las mismas han sido inspiradas en base a los valiosos aportes de UNICEF<sup>16</sup>, OXFAM<sup>17</sup>, Caritas<sup>18</sup>, *Civil Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe (C-MISE)*<sup>19</sup>, *European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)*<sup>20</sup> y Save the Children España<sup>21</sup>:

- 1) Como primer punto (en base al cual surgen muchos de los que le siguen), cabe revisar profunda y conscientemente la Ley de Extranjería vigente, en pos de que esta responda en su totalidad a la realidad actual y a las necesidades de las personas migrantes (especialmente con NNyA a cargo) en situación administrativa irregular en España, evitando el círculo de exclusión.
- 2) Empezar el proceso de regularización administrativa de las familias migrantes con NNyA que viven en España, independientemente de los requisitos que actualmente impone la Ley de Extranjería.
- 3) Contar con un régimen jurídico propio para la infancia y la adolescencia en la Ley de Extranjería.
- 4) Agregar expresamente en la Ley de Extranjería que la situación de todos los NNyA en España (no solo la de los no acompañados o tutelados, conforme artículo 35 inciso 7), será considerada regular, sin importar su circunstancia.
- 5) Permitir que el ser niña, niño o adolescente baste como supuesto suficiente para obtener un NIE o permiso de residencia. Esto implica independizar el estatus administrativo de los NNyA del de sus progenitores.

---

<sup>16</sup> Ceriani Cernadas, P. (2020). *La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana*. UNICEF Oficina Regional para América Latina y el Caribe. 11-26.

<sup>17</sup> Garzón, E. y Fernández Durán, C. (2020). *Que lo esencial no sea invisible. Impacto de la COVID-19 en el colectivo de personas migrantes: perspectivas y propuestas de cambio*. OXFAM Intermón. 12-15.

<sup>18</sup> Bodeux, L. (2021). *Demystifying the regularisation of undocumented migrants*. Caritas Europa. 21-25.

<sup>19</sup> Delvino, N. y Spencer, S. (2019). *Migrants with irregular status in Europe. Guidance for Municipalities*. City initiative on Migrants with Irregular Status in Europe (C-MISE). University of Oxford. 11-70.

<sup>20</sup> European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2011). *Fundamental rights on migrants in an irregular situation in the European Union. Comparative Report*. 47-103.

<sup>21</sup> Save the Children (2021). *Propuestas de Save the Children para dar respuesta a la situación de extrema vulnerabilidad de la infancia sin papeles en España*. 4-12.

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

- 6) En línea con el permiso de residencia, en lo que hace a su renovación, aquella debería reconocer la antigüedad de residencia legal, retrotrayendo los efectos a la fecha de ingreso de la niña, niño o adolescente al país, o bien, de su nacimiento en España.
- 7) Capacitar al personal de las oficinas de extranjería, el cual debería recibir formación con enfoque de infancia, a los fines de tener bien presente y velar por – como mínimos los siguientes elementos, al momento de adoptar cualquier resolución que afecte a NNyA: (i) el interés superior del niño; (ii) su edad y madurez; (iii) su identidad; (iv) su opinión; (v) su derecho a la igualdad y no discriminación; (vi) todos sus derechos básicos en general (a la salud, a la educación, etc.); (vii) su entorno familiar (para preservarlo siempre que sea posible); (viii) el hecho de que se encuentra en permanente crecimiento, por lo que se deben minimizar los riesgos al máximo para no generar cambios que puedan ser irreversibles en su desarrollo y (ix) su mejor transición a la edad adulta.
- 8) Permitir en la Ley de Extranjería la reagrupación familiar en cualquier caso (siempre que el interés superior del niño, niña o adolescente así lo exija). En adición, deben evitarse situaciones de separación de hermanas o hermanos a toda costa.
- 9) Posibilitar la mayor amplitud probatoria posible a la hora de acreditar la existencia de unidad familiar real, ya sea a través de pruebas documentales o testificales admitidas en Derecho.
- 10) Flexibilizar más los requisitos económicos o laborales exigidos para solicitar una autorización por circunstancias excepcionales, sobre todo, cuando hay NNyA de por medio.
- 11) En cuanto a la infancia migrante tutelada –además de considerarla en situación regular sin condicionante alguno–, el Estado debería garantizarles la autorización de residencia con vigencia inmediatamente desde su ingreso en el sistema de protección.
- 12) En caso de NNyA que no puedan ser documentados a través de sus países de origen, se debería tramitar su registro con cédula de inscripción de oficio.
- 13) Continuar promoviendo el acogimiento familiar para todos los NNyA, reforzando especialmente medidas que tiendan a revertir el predominio del

acogimiento residencial frente al familiar para el caso de la infancia y la adolescencia migrante no acompañada.

14) Incorporar a las personas en situación de irregularidad administrativa, especialmente aquellas con NNyA a cargo, dentro del grupo de potenciales perceptores de todas las ayudas y prestaciones ofrecidas por el Estado, eliminando además los obstáculos burocráticos a los que se enfrentan al momento de solicitarlas.

15) Incluir en la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, medidas específicas para combatir la discriminación y asegurar el derecho a la igualdad de trato de las personas (incluidos NNyA) de origen extranjero y, especialmente, de aquellas que se encuentran en situación de irregularidad administrativa.

16) Agregar en la LOPIVI un apartado específico sobre “violencia institucional” que, desde su propia letra, ponga fin a todo tipo de abuso de poder o violencia (física, psíquica, económica, simbólica u otra) ejercida por agentes y funcionarios del Estado en cumplimiento de sus tareas, incluyendo normas, protocolos, prácticas institucionales, descuidos y privaciones en detrimento de una persona o grupos de personas, en este caso –puntualmente de NNyA en situación de irregularidad administrativa y sus familias.

17) Incidir en la Oficina de Asilo y Refugio para que esta efectivamente asegure el derecho al asilo a quienes lo necesitan, especialmente cuando se trata de familias con NNyA, o bien, de los colectivos específicos sobrerrepresentados en las solicitudes de protección internacional.

18) Como consecuencia del punto previo, resolver de manera inmediata los expedientes de asilo pendientes, con un orden de prelación que ubique en primer lugar a las familias con NNyA.

19) Resolver pronta y favorablemente las autorizaciones de residencia y trabajo, que no sean manifiestamente infundadas o estén pendientes de resolución o en vía de recursos administrativos, con especial contemplación de las familias con NNyA.

20) En la línea con las iniciativas ya enunciadas, seguir tomando medidas administrativas para evitar todas las formas posibles de irregularidad sobrevenida.

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

21) Flexibilizar el proceso y requisitos del empadronamiento, con especial atención a las necesidades del colectivo de personas migrantes, incluyendo campañas de información y orientación en varios idiomas, simplificación de los procedimientos, el empadronamiento sin domicilio fijo y de carácter retroactivo y la aceptación de la comprobación por parte de Servicios Sociales u organizaciones acreditadas de que la persona solicitante vive en el domicilio al que hace referencia.

22) España debería ratificar la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias como otro puntapié legal clave que obligue al Estado a proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores migrantes, en particular, pensando en casos de mujeres o personas con empleos precarios, con NNyA a cargo.

23) Contar con información estadística fiable y actualizada sobre la población en situación de irregularidad administrativa -a nivel nacional, autonómico y municipal-, en tanto ello se alinea con la máxima de que “para mejorar algo, primero hay que medirlo”<sup>22</sup>. Generar evidencias sobre las cuestiones que afectan a la infancia y la adolescencia (o sus familias) constituye la base ineludible de cualquier acción, política pública o programa tendiente a promover sus derechos y bienestar.

24) Dotar a las autoridades locales o municipales de guías y recursos que les ayuden a abordar correctamente -dentro de los marcos legales nacionales y regionales relevantes la delicada situación que presenta el colectivo de migrantes en irregularidad administrativa. Así las cosas, porque si bien el control de la inmigración es principalmente un asunto de los gobiernos nacionales, la responsabilidad de los servicios públicos es una competencia compartida. Los municipios de toda Europa difieren en la gama específica de servicios de los que son responsables. Sin embargo, todos tienen la responsabilidad del bienestar general de los residentes en su área -ya sea en servicios de atención médica, policía, vivienda, servicios sociales y educación-, al mismo tiempo que ostentan una

---

<sup>22</sup> González Gago, E. y González Olcoz, S. (2015). *La infancia en los presupuestos. Estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 y 2013*. Centro de Estudios Económicos Tomillo. 1.

responsabilidad más amplia de mantener la cohesión social y la seguridad pública, incluida la lucha contra el racismo y la xenofobia, la promoción del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza. Dicho todo esto, las autoridades locales o municipales deberían activar los siguientes mecanismos:

En línea con lo hasta aquí abordado, es importante empezar por aclarar que el municipio también tiene la obligación de reducir la irregularidad administrativa o evitar que la situación regular pase a la irregularidad (por ejemplo, cuando un menor no acompañado alcanza la edad de 18 años). Siguiendo con este criterio, los municipios deben proporcionar información, asesoramiento y apoyo sobre la regularización, contando con intérpretes idóneos para ello (en caso de diferencias o dificultades lingüísticas); llevar a cabo campañas de información y actividades de divulgación dirigidas a migrantes en situación irregular administrativa; proponer cursos de idioma para los recién llegados, independientemente de su estatus migratorio; ofrecer capacitación y orientación a los empleados públicos y proveedores de servicios sobre los derechos de las personas con dicho estatus; apoyar o promover que se apoye financieramente a las ONG que brindan información o asesoramiento y adoptar mecanismos de mediación entre los migrantes y las autoridades migratorias para obtener orientación en temas de regularización.

En pos de reducir la irregularidad administrativa o evitar que la situación regular pase a la irregularidad, los municipios deberían facilitar el acceso a la documentación y emitir tarjetas cívicas locales o de vecindad para que las personas en situación administrativa irregular, especialmente si son responsables de NNyA, tengan acceso a los servicios básicos y habilitantes.

Respetar la ética profesional. Esto puede incluir la provisión de un servicio sobre la base de la necesidad o simplemente porque responde al interés superior de una niña, niño o adolescente, excluyendo la retención de aquel por motivos de estatus migratorio. En este sentido, claro está que el personal necesita sentirse apoyado por su empleador o empleadora para tomar una decisión que sea compatible con la ética de su profesión.

Colaborar en investigaciones que puedan identificar la necesidad de acción e informar los próximos pasos en materia de irregularidad administrativa. Para eso,

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

las autoridades locales o municipales deben impulsar la consulta interna e interinstitucional, el intercambio de información y la coordinación entre sí, como así también la consulta y coordinación con partes interesadas externas (como las ONG que no están financiadas por el municipio, pero que tienen conocimiento sobre la situación de familias con NNyA en situación administrativa irregular).

El organismo rector municipal debería adquirir un rol activo cuando muchos municipios dentro de un país enfrentan desafíos similares en relación con los migrantes con estatus irregular, de manera tal que estandarice la intervención.

Dialogar con los gobiernos nacionales. La importancia de los marcos legales, las políticas nacionales sobre irregularidad administrativa y la superposición de responsabilidades en las políticas de acceso a los servicios deben alentar al diálogo entre los municipios y los gobiernos nacionales.

Contar con un presupuesto acorde a las necesidades del territorio, sobre todo cuando el análisis sociodemográfico revela que la tasa de irregularidad administrativa en el municipio es elevada.

Prestar atención al manejo de datos personales y al concepto de “cortafuegos” (o “*firewalls*”). Los municipios deben, ante todo, tomar medidas para salvaguardar los datos personales de los usuarios del servicio, mientras continúan cumpliendo con sus responsabilidades. Ello en razón de que la provisión de un servicio para personas con estatus migratorio irregular solo es efectiva si se les asegura que sus datos personales no se divulgarán a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley de inmigración. Los cortafuegos se implementan para combatir el temor – lamentablemente justificado que sienten las familias en situación administrativa irregular de acceder a los servicios esenciales y que ello conduzca a su arresto o deportación.

En línea con el punto anterior, los municipios no deberían solicitar a los usuarios del servicio información sobre el estatus migratorio si no hay necesidad de hacerlo.

En cuanto al acceso a derechos básicos, los municipios deberían: (i) sobre la vivienda: adoptar procedimientos de admisión que faciliten el acceso de las personas a alojamientos acordes a sus necesidades, o bien, financiar o reembolsar a las ONG por la prestación de alojamiento a los migrantes en condición de irregularidad

administrativa; (ii) sobre la atención médica y sanitaria: establecer “cortafuegos” que eviten que los empleados públicos denuncien a las autoridades a los migrantes que buscan atención médica, proporcionar una red de seguridad para aquellos que están excluidos de la cobertura en salud y simplificar los trámites administrativos para acceder a la asistencia sanitaria, como así también abstenerse de exigir documentación que quienes ostentan estatus irregular no puedan presentar; (iii) sobre el acceso a la educación: instruir a las escuelas locales para que desarrollen procedimientos de inscripción que no requieran documentación que los inmigrantes con estatus irregular no puedan obtener, instruir a dichas instituciones para que se abstengan de denunciar a los estudiantes en situación irregular a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley de inmigración (“cortafuegos”) y contar con recursos financieros suficientes para cubrir los costos escolares de los estudiantes en situación irregular administrativa (como libros, transporte y comidas escolares).

25) A grandes rasgos, por su parte, los gobiernos europeos deberían:

Ponerle fin a la criminalización de los inmigrantes con estatus irregular y cambiar la narrativa sobre la migración, combatiendo la xenofobia, el racismo y la discriminación, eliminando el término migrante “ilegal” que estigmatiza a los migrantes.

Considerar la regularización como una opción política –entre otras en lugar de un tabú que, dependiendo de cada situación y contexto nacional, puede tener sentido por una variedad de razones (económicas, sociales, humanitarias, de salud pública) para poner fin a las situaciones “de limbo administrativo”. Deberían aplicar criterios claros, transparentes y proporcionados, creando una interdisciplinariedad independiente, con una comisión compuesta por abogados, psicólogos, trabajadores sociales, sociólogos, politólogos, economistas (más profesionales de otras ramas de conocimiento) y miembros de la sociedad civil que determinen el establecimiento de tales criterios.

Por último, es de vital importancia recordar que las instituciones de la UE, incluida la Comisión Europea, pueden –y deberían desempeñar un papel clave con respecto a estas recomendaciones, supervisando la aplicación y el respeto de la

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

legislación de la UE y promoviendo y compartiendo buenas practicas entre los países.

Ahora bien, son muchas las razones para poner en marcha las propuestas apuntadas y así revertir las causas (y las consecuencias inaceptables) de la irregularidad administrativa. Se aclara que a algunas de ellas ya ha aludido Fundación por Causa en al menos dos de sus informes<sup>23 24</sup>:

**1) La irregularidad administrativa representa una problemática demasiado grande para ignorarla:** entre 475.000 y 514.000 migrantes residían en situación administrativa irregular en España a fines de 2020. En los últimos años ha habido una “escalada” de inmigración irregular en el país, y nada sugiere que esta tendencia vaya a cambiar en el futuro próximo (más bien todo lo contrario).

**2) La regularización administrativa es hacer “lo decente”:** hemos visto que la irregularidad administrativa significa un factor de vulnerabilidad determinante de los derechos más básicos de las personas. Impide el adecuado acceso a la justicia para las víctimas, limita el derecho a la salud, la educación y la capacidad de socializar sin barreras, dispara las posibilidades de vivir en la pobreza y deja al trabajador desprotegido frente al riesgo de explotación. En el caso de los casi 125.000 NNyA que viven en familias “sin papeles”, las consecuencias pueden ser traumáticas y extenderse a lo largo de la vida. Por ello, desde el punto de vista ético, el hecho de que una sola persona viva en estas condiciones debería ser motivo de alarma. Cuando se trata de medio millón, el desafío adquiere una categoría distinta. La perpetuación de bolsas amplias de inmigración irregular constituye una forma moderna de segregación que debilita las raíces morales de la sociedad y ofende los fundamentos de un Estado de derecho. Esta excepcionalidad democrática jamás debería ser naturalizada.

**3) La regularización administrativa beneficia al conjunto de la sociedad:** en el debatido asunto de las migraciones y sus consecuencias, la literatura académica

---

<sup>23</sup> Fanjul, G. y Gálvez-Iniesta, I. (2022). *Cinco buenas razones para aprobar una regularización extraordinaria de migrantes sin papeles*. Fundación por Causa. 17-43.

<sup>24</sup> Fanjul, G. y Gálvez-Iniesta, I. (2020). *Extranjeros, sin papeles e imprescindibles: una fotografía de la inmigración irregular en España*. Fundación por Causa. 12-20.

coincide al menos en dos cuestiones fundamentales: (i) la contribución neta de las migraciones a las arcas públicas es positiva, porque aportan al Estado más de lo que reciben de él y (ii) la inmigración no perjudica ni el nivel de empleo ni los salarios locales. Al contrario, su actividad contribuye al crecimiento de las economías<sup>25</sup>. Es decir, los inmigrantes en situación administrativa irregular hacen una contribución esencial a la sociedad y economía, y esta contribución se refleja en la ocupación de tareas esenciales dentro del mercado laboral y a través de contribuciones fiscales indirectas que hoy día se acercan a igualar los costes que suponen para el Estado, pero que podrían compensarlas con creces si un permiso de trabajo y residencia les permitiese realizar contribuciones directas.

**4) La regularización administrativa es una cuestión de salud pública y seguridad sanitaria:** ninguna sociedad debería aceptar que una parte de su población permanezca fuera del radar de las instituciones, menos cuando ello atenta contra un derecho básico (promotor del resto), como lo es la salud. La reciente emergencia epidemiológica sanitaria de la COVID-19 ha sido un ejemplo claro y razón suficiente para asegurar la plena incorporación de los inmigrantes a las políticas epidemiológicas de las instituciones.

**5) La regularización administrativa no es un hecho nuevo ni aislado, sino que cuenta con numerosos precedentes:** solo en la UE, entre 1996 y 2008, se llevaron a cabo 43 programas de regularización en 17 Estados miembros, como son Alemania, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, etc. También, fuera de la UE se han promovido medidas o programas de regularización en Argentina, Brasil, Corea del Sur, Ecuador, Perú, Sudáfrica, Uruguay, entre otros.

**6) No existe evidencia empírica de que la regularización administrativa aliente el “efecto llamado”:** la literatura académica existente no indica que la experiencia de España y otros países colabore al “efecto llamada” asociado a las regularizaciones.

**7) El argumento de la *realpolitik*:** se ponga en marcha o no la regularización administrativa, lo cierto es que la inmigración seguirá teniendo lugar en nuestras

---

<sup>25</sup> Edo, A. (2019). *The impact of immigration on the labor market*. Journal of Economic Surveys. 922-948.

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

sociedades. Ello sin mencionar que el coste de la expulsión es considerable y la regularización, en cambio, muy rentable.

**8) La regularización administrativa es parte de una solución coherente con los ODS y los principios rectores de la CDN:** las metas de los ODS ilustran cómo la regularidad migratoria de NNyA -y sus familias y su impacto en el ejercicio de derechos son cuestiones absolutamente interdependientes. Facilitar la regularización administrativa no solamente impactaría en las personas migrantes y sus familiares, sino también en objetivos de políticas públicas que beneficien a toda la sociedad, esto es, alcanzar los ODS que nos marca la Agenda 2030. Garantizar los derechos de los NNyA en contexto de movilidad humana tiene resultados positivos, tanto a nivel individual como familiar, comunitario y social. Asegurar sus derechos constituye un requisito ineludible para cumplir no solamente con los ODS, sino con la amplia mayoría de las metas inmediatas y mediatas en una sociedad organizada, en un Estado de derecho dirigido a garantizar el bienestar general de toda su población. Esa premisa debe -en consonancia con lo expuesto por la CDN incluir a todos los NNyA que la integran, sin perjuicio de su lugar de origen, nacionalidad o cualquier otra condición.

Así las cosas, porque, tal y como lo ha expresado UNICEF<sup>26</sup>:

“La manera más eficaz de lograr objetivos sociales de carácter inclusivo y sostenible a largo plazo consiste en **prestar atención a las necesidades de la infancia**”.

### BIBLIOGRAFÍA

#### Publicaciones

Calderón, D., Diego, I., Fernández de Castro, P., González-Páramo, A., Moreno, D., Morillo, J., Ntutummu, F. y Sanchíz, C. (2018). *Antimigración. El auge de la xenofobia populista en Europa*. Fundación por Causa. 66-88.  
<https://porcausa.org/wp->

---

<sup>26</sup> Brazier, C. (2017). *Building the Future: Children and the Sustainable Development Goals in Rich Countries. Innocenti Report Card 14*. UNICEF Office of Research. 4-5.

- content/uploads/2017/10/Antinmigracion\_El\_auge\_de\_la\_xenofobia\_populista\_Europa\_febrero\_2018.pdf
- Fanjul, G., Gálvez-Iniesta, I. y Zuppiroli, J. (2021). *Crecer sin papeles en España. Save the Children y Fundación por Causa*. 15-43.  
[https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2021-02/Crecer\\_sin\\_papeles\\_en\\_Espana\\_SC\\_PC.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2021-02/Crecer_sin_papeles_en_Espana_SC_PC.pdf)
- Bello, A. (2016). *Bienestar infantil en España 2016. Indicadores básicos sobre la situación de los niños y las niñas en nuestro país*. UNICEF Comité Español. 6.  
<https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/recursos/Bienestar-Infantil-en-Espana-2016.pdf>
- Martínez, L. y Ferrer, A. (2018). *Mézclate conmigo*. Save the Children. 32.  
[https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/mezclate\\_conmigo.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/mezclate_conmigo.pdf)
- Puyo, A., Fuentes, C., Ortigosa, E., Martín, M., Rojas, A. y Barandiarán, K. (2021). *Familias para la infancia migrante. Acogida familiar en España: retos, procesos y buenas prácticas*. Fundación por Causa. 20-22. <https://porcausa.org/wp-content/uploads/2021/10/FAMILIAS-PARA-INFANCIA-MIGRANTE-FINAL-3.pdf>
- Organización No Gubernamental Médicos del Mundo. (S. f.). *SITUACIÓN: SANIDAD Y PERSONAS MIGRANTES EN ESPAÑA*.  
<https://www.medicosdelmundo.org/que-hacemos/espana/migracion-y-salud>
- Hjern, A. y Kadir, A. (2018). *Health of refugee and migrant children. Technical guidance*. World Health Organization. 6-13.  
<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/342285/9789289053792-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Keith, L. y Levoy, M. (2018). Protecting undocumented children: Promising policies and practices from governments. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM). 19-21. [https://picum.org/wp-content/uploads/2019/10/Protecting-undocumented-children-Promising-policies-and-practices-from-governments\\_ReprintJan.2018.pdf](https://picum.org/wp-content/uploads/2019/10/Protecting-undocumented-children-Promising-policies-and-practices-from-governments_ReprintJan.2018.pdf)
- Espinosa, M. A. y Ochaíta, E. (2004). Necesidades y derechos de la infancia. 15-26.  
[https://drive.google.com/file/d/1RApGmh7aH40DJJw30xTDLvEMobFUkl\\_k/view](https://drive.google.com/file/d/1RApGmh7aH40DJJw30xTDLvEMobFUkl_k/view)

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

- Watkins, K., Quattri, M., Dooley, T., Gebre-Egziabher, H., Grojec, A. Hage, Y., Langevin-Falcon, C., Ledwith, T., Little, C., Nayak, B., Perellon, C., Pradhan, A., Rutsch, C., Sethna, Z. y Tamagni J. (2016). Estado Mundial de la Infancia 2016. Una oportunidad para cada niño. UNICEF. 78-80.  
[https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/estado\\_mundial\\_de\\_la\\_infancia\\_2016.pdf](https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/estado_mundial_de_la_infancia_2016.pdf)
- Jorquera Rojas, G. (2020). Familias en riesgo. Análisis de la situación de la pobreza en los hogares con hijos e hijas en España. Save the Children. 20-24.  
[https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/familias\\_en\\_riesgo\\_feb2020.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/familias_en_riesgo_feb2020.pdf)
- Boletín N° 23 de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. (2020). Observatorio de la Infancia. 46.  
[https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Estadisticaboletineslegislacion/Boletin\\_Proteccion\\_23\\_Provisional.pdf](https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Estadisticaboletineslegislacion/Boletin_Proteccion_23_Provisional.pdf)
- Ceriani Cernadas, P. (2020). La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana. UNICEF Oficina Regional para América Latina y el Caribe. 11-26.  
[https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota\\_tecnica\\_regularizacion\\_migratoria\\_y\\_derechos\\_nna.pdf](https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota_tecnica_regularizacion_migratoria_y_derechos_nna.pdf)
- Garzón, E. y Fernández Durán, C. (2020). Que lo esencial no sea invisible. Impacto de la COVID-19 en el colectivo de personas migrantes: perspectivas y propuestas de cambio. OXFAM Intermón. 12-15.  
<https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/que-lo-esencial-no-sea-invisible.pdf>
- Bodeux, L. (2021). Demystifying the regularisation of undocumented migrants. Caritas Europa. 21-25. [https://www.caritas.eu/wordpress/wp-content/uploads/2021/03/210326-Regularisation-of-undocumented-migrants\\_policy-paper.pdf](https://www.caritas.eu/wordpress/wp-content/uploads/2021/03/210326-Regularisation-of-undocumented-migrants_policy-paper.pdf)
- Delvino, N. y Spencer, S. (2019). Migrants with irregular status in Europe. Guidance for Municipalities. City initiative on Migrants with Irregular Status in Europe (C-MISE). University of Oxford. 11-70. <https://www.compas.ox.ac.uk/wp->

- content/uploads/CMISE-Guidance-for-Municipalities-Migrants-with-Irregular-Status-in-Europe.pdf
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2011). Fundamental rights on migrants in an irregular situation in the European Union. Comparative Report. 47-103. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1827-FRA\\_2011\\_Migrants\\_in\\_an\\_irregular\\_situation\\_EN.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1827-FRA_2011_Migrants_in_an_irregular_situation_EN.pdf)
- Save the Children. (2021). Propuestas de Save the Children para dar respuesta a la situación de extrema vulnerabilidad de la infancia sin papeles en España. 4-12. [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2021-02/Propuestas-Crecer\\_sin\\_papeles\\_en\\_Espana.pdf?utm\\_source=NotaPrensa&utm\\_medium=referal&utm\\_campaign=Migraciones](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2021-02/Propuestas-Crecer_sin_papeles_en_Espana.pdf?utm_source=NotaPrensa&utm_medium=referal&utm_campaign=Migraciones)
- Fanjul, G. y Gálvez-Iniesta, I. (2022). Cinco buenas razones para aprobar una regularización extraordinaria de migrantes sin papeles. Fundación por Causa. 17-43. [https://porcausa.org/wp-content/uploads/2022/03/Informe\\_Esenciales\\_2022.pdf](https://porcausa.org/wp-content/uploads/2022/03/Informe_Esenciales_2022.pdf)
- Fanjul, G. y Gálvez-Iniesta, I. (2020). Extranjeros, sin papeles e imprescindibles: una fotografía de la inmigración irregular en España. Fundación por Causa. 12-20. <https://porcausa.org/wp-content/uploads/2020/07/RetratodelairregularidadporCausa.pdf>
- Edo, A. (2019). The impact of immigration on the labor market. *Journal of Economic Surveys*. 922-948. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/joes.12300>
- González Gago, E. y González Olcoz, S. (2015). La infancia en los presupuestos. Estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 y 2013. Centro de Estudios Económicos Tomillo. 1. [https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/imagenes/tablaContenidos03SubSec/la\\_infancia\\_en\\_los\\_presupuestos\\_cpd4\\_new.pdf](https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/imagenes/tablaContenidos03SubSec/la_infancia_en_los_presupuestos_cpd4_new.pdf)
- Brazier, C. (2017). Building the Future: Children and the Sustainable Development Goals in Rich Countries. Innocenti Report Card 14. UNICEF Office of Research. 4-5. [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/RC14\\_eng.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/RC14_eng.pdf)
- Instrumentos normativos internacionales (por orden cronológico)
- Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989. En el presente trabajo se han destacado artículos como el 19, el 24, el 27, el 28 y el 31.
- Carta Europea de los Derechos del Niño, 21 de septiembre de 1992.

## UNA INFANCIA SIN REGISTROS. LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2 de octubre de 2000.
- Observación General N° 6 del Comité de Derechos del Niño sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, 1 de septiembre de 2005.
- Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, 24 de febrero de 2010.
- Programa de Estocolmo, 4 de mayo de 2010.
- Plan de Acción para Menores Extranjeros no Acompañados de la Comisión Europea, 6 de mayo de 2010.
- Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, 31 de diciembre de 2011.
- Observación General N° 15 del Comité de Derechos del Niño sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, 17 de abril de 2013.
- Observación General N° 17 del Comité de Derechos del Niño sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes, 17 de abril de 2013.
- Observación General N° 14 del Comité de Derechos del Niño sobre el principio del interés superior, 29 de mayo de 2013.
- Agenda Europea de Migración de la Comisión Europea, 13 de mayo de 2015.
- Documento de la cumbre de las Naciones Unidas “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, 21 de octubre de 2015.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo para la protección de los niños migrantes, 12 de abril de 2017.
- Observación General Conjunta N° 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y N° 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los DDHH de los niños en el contexto de la migración internacional, 16 de noviembre de 2017.
- Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España, 5 de marzo de 2018.
- Pacto Europeo de Migraciones y Asilo, 23 de septiembre de 2020.
- Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de por la que se establece una Garantía Infantil Europea, 14 de junio de 2021.
- Instrumentos normativos estatales (de España) (por orden cronológico)
- Código Civil Español. BOE, núm. 206, de 25 de julio de 1889.

## AGUSTINA M. DELLASANTA

- Constitución Española. BOE, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE, núm. 10, de 12 de enero de 2000.
- Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. BOE, núm. 263, de 31 de octubre de 2009.
- Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. BOE, núm. 180, de 29 de julio de 2015.
- V y VI informe de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas y sus protocolos facultativos en España, de 5 de mayo de 2016.
- Ley Orgánica 3/2020, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE, núm. 340, de 30 de diciembre de 2020.
- Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. BOE, núm. 134, de 5 de junio de 2021.
- Real Decreto 220/2022, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional. BOE, núm. 76, de 30 de marzo de 2022.
- Ley 15/2022, de 12 de julio de 2022, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. BOE, núm. 167, de 13 de julio de 2022.
- Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica 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, aprobado por el Real Decreto 557/2011, 20 de abril de 2022. BOE, núm. 179, de 27 de julio de 2022.
- Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea en España, el cual aplica al período 2022-2030.
- Ley 12/2023, de 24 de mayo de 2023, por el derecho a la vivienda. BOE, núm. 124, de 25 mayo de 2023.