

# **INFORME: PRIMERA VALORACIÓN DEL IMPACTO DE LA REFORMA DEL REGLAMENTO TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL REAL DECRETO 903/2021**

*Equipo jurídico FEPA*



*Marzo de 2022*



## SUMARIO

	Introducción	5
<b>1</b>	Contexto y situación antes de la reforma del Reglamento 557/2011	6
<b>2</b>	Aprobación del Real Decreto 903/2021 y entrada en vigor de la reforma	8
<b>3</b>	Resultados cuantitativos obtenidos en la encuesta	9
<b>4</b>	Conclusiones y retos	17



## INTRODUCCIÓN

Desde FEPA, como entidad de referencia e interlocutor relevante en España en torno a la realidad y los retos de la juventud extutelada, y con el fin de fomentar la autonomía y la igualdad de oportunidades en sus procesos de emancipación, comparte las demandas de la juventud, defendiéndolas y haciéndolas visibles.

Desde el equipo jurídico de FEPA, defendemos los derechos, acompañamos y asesoramos a la población extutelada extranjera en sus procesos de regularización y documentación, siendo conocedoras de las importantes dificultades que mantienen por su mayor vulnerabilidad y de los obstáculos que, en muchas situaciones, encuentran ante la Administración. Por este

motivo, hemos participado activamente en la modificación del Reglamento de la Ley de Extranjería, tanto en la incidencia previa realizada exigiendo al Gobierno la reforma, entre otras acciones, con la campaña “Un callejón sin salida”, como en las aportaciones a la consulta pública para la elaboración del proyecto normativo y en la aplicación del mismo, una vez aprobado.

Para visualizar el impacto que ha tenido dicha reforma en los primeros meses desde la entrada en vigor de la misma, hemos invitado a cumplimentar una encuesta a entidades que trabajan con población extutelada, realizando una primera valoración sobre la situación actual y visualizando cuáles son los siguientes retos a afrontar.

# 1

## CONTEXTO Y SITUACIÓN ANTES DE LA REFORMA DEL REGLAMENTO 557/2011



Antes de la entrada en vigor de la reforma, nos encontrábamos ante un escenario de inseguridad jurídica y desprotección. La juventud migrada extutelada encontraba numerosas dificultades que incidían de forma negativa en su inclusión e integración en la sociedad, especialmente, en el momento en el que cumplían los dieciocho años y, gran parte, perdía la habilitación para trabajar.

Esta injusta situación fue incrementada por la interpretación dada por el Tribunal Supremo en diferentes sentencias a los requisitos exigidos para renovar los permisos de residencia al cumplir la mayoría de edad, exigiendo la acreditación de medios económicos propios, lo que ocasionó, con su aplicación por la mayoría de Oficinas de Extranjería, un considerable aumento de situaciones de irregularidad sobrevenida.

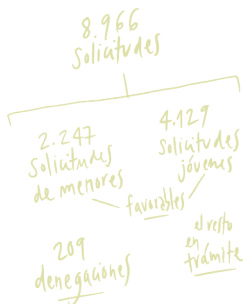
Se puso de manifiesto, por parte de entidades, jóvenes y profesionales de infancia y migraciones, la necesidad de suprimir estos obstáculos y de diseñar un régimen propio de residencia para estos, distinto al régimen de residencia no lucrativa, adaptado a la realidad de estos y estas jóvenes, solicitando a la Secretaría de Estado de Migraciones la modificación del Reglamento de Extranjería.

# 2 APROBACIÓN DEL REAL DECRETO 903/2021 Y ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA

El Real Decreto 903/2021, finalmente aprobado el 19 de octubre, publicado en el BOE el 20 de octubre y que entró en vigor el 9 de noviembre de 2021, modificó el Reglamento de la Ley de Extranjería en lo relativo al régimen jurídico de personas menores y jóvenes de origen extranjero tuteladas, creando un régimen propio de residencia para estos, con el objetivo de facilitar su documentación y articular vías para favorecer su integración e inclusión.

Los principales cambios introducidos por la misma, en relación a las personas jóvenes de origen extranjero extuteladas, fueron; agilizar el acceso a la documentación, ampliar la vigencia de las autorizaciones de residencia, reconocer en todo caso la habilitación para trabajar a partir de los 16 años y facilitar y simplificar la acreditación de los medios económicos y demás requisitos exigidos para las renovaciones. Otro de los aspectos más importantes del Real Decreto aprobado, es que permite beneficiarse del nuevo texto legal a personas jóvenes de origen extranjero extuteladas de entre 18 y 23 años en el momento de su entrada en vigor que se encuentren indocumentadas.

15.000  
menores  
no acompañados/as  
y personas jóvenes  
migradas  
extuteladas



Según la Dirección General de Migraciones, en el momento de aprobación de la reforma, se preveía que se pudieran beneficiar de la misma un total de 15.000 personas menores no acompañadas y personas jóvenes extranjeras tuteladas. Según datos facilitados en el mes de febrero de 2022 por la misma, desde la entrada en vigor de la reforma del Reglamento hasta el 20 de marzo de 2022, se han recibido 8.960 solicitudes en las oficinas de extranjería a nivel estatal, de las cuales, hay 2.247 solicitudes de menores y 4.129 solicitudes de jóvenes resueltas favorablemente, 209 denegaciones y, el resto, en trámite. Acorde a estos datos facilitados por la Dirección General de Migraciones son los resultados obtenidos tras la encuesta realizada por FEPA, que analizaremos a continuación.



**1**  
ARTÍCULO 196

Se reduce el plazo para que la Oficina de Extranjería inicie el procedimiento de documentación de los menores tutelados a **90 días**.

Antes era de 9 meses

**4**

ARTÍCULOS 197 Y 198

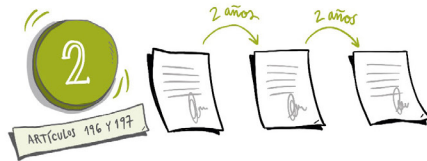


Para las renovaciones se reduce la acreditación de medios económicos suficientes a una cuantía mínima más adecuada, teniendo como indicador el **Ingreso Mínimo Vital** (469,93 euros al mes actualmente) y se permite que se compute los ingresos procedentes de un empleo o del sistema social.

18+

**6**  
ARTÍCULOS 197 Y 198

En todos los casos, **se tendrán en cuenta los informes sobre esfuerzo de integración**.

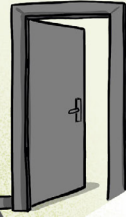


Se incrementa la **vigencia de todas las autorizaciones a 2 años**, renovables por períodos de 2 años (si se mantienen los requisitos), y de la **renovación durante la minoría de edad a 3 años de vigencia**, salvo que corresponda una autorización de residencia de larga duración.

**3**

ARTÍCULO 196

**Todas las autorizaciones de residencia habilitarán para trabajar a partir de los 16 años** y se **mantendrá una vez cumplan los 18**.



**5**  
ARTÍCULO 198

Para los que llegan a los **18 años sin documentar** accederán a una autorización por circunstancias excepcionales para **residir y trabajar por cuenta ajena y cuenta propia** con los mismos requisitos mencionados anteriormente.

18+  
+  
X  
=

f o e p a

## ¿QUÉ CAMBIOS CONLLEVA LA REFORMA del REGLAMENTO de EXTRANJERÍA para las personas JÓVENES EXTUTELADAS?

RESUMEN DEL REAL DECRETO 903/2021, DE 19 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE REFORMA EL REGLAMENTO 557/2011 DE LA LEY DE EXTRANJERÍA EN RELACIÓN AL RÉGIMEN JURÍDICO DE MENORES EXTRANJEROS Y JÓVENES EXTUTELADOS

Entrada en vigor



Se aplicará a los 20 días de publicarse en el BOE (20 de octubre de 2021). Aquellos **jóvenes extutelados de entre 18 y 23 años podrán beneficiarse de la nueva situación**, si han perdido su residencia y se encuentran indocumentados, o si estuvieron tutelados y nunca han podido documentarse. También se aplicará a las solicitudes en trámite y a aquellos que han renovado la residencia no lucrativa, para cambiar a residencia y trabajo.

En los casos que no pueden obtener el pasaporte, **se exime de la exigencia de acta notarial para la cédula de inscripción** y se sustituye por un informe de la entidad de protección de menores.

ARTÍCULOS 196, 197 Y 198



**7**

**8**



## RESULTADOS CUANTITATIVOS OBTENIDOS EN LA ENCUESTA



79 respuestas  
Muestra de 1896 expedientes

Como ya se ha indicado, con el fin de visualizar el impacto que ha tenido la aprobación de la reforma del Reglamento en los primeros meses desde la entrada en vigor de la misma, desde FEPA, pedimos a entidades que trabajan con población extutelada cumplimentar una encuesta en relación con los trámites presentados y resueltos hasta el 1 de marzo de 2022. En la misma, han participado mayoritariamente entidades federadas en FEPA, pero también se recogen datos de entidades no federadas y de expedientes presentados por el equipo jurídico de la federación. En total, se han obtenido 79 respuestas y con ellas una muestra de 1896 expedientes de personas de origen extranjero extuteladas.

### 3.1. SUPUESTOS CONTEMPLADOS Y RESULTADOS GENERALES

Del total de personas jóvenes susceptibles de beneficiarse, en principio, de la reforma del Reglamento de Extranjería, nos podemos encontrar ante varios supuestos:

1

Población extutelada que nunca ha sido documentada, ni durante la minoría de edad, ni dentro de los 90 días después de acceder a la mayoría de edad.

2

Población extutelada indocumentada, por no haber podido renovar en los últimos años la autorización de residencia no lucrativa de la que eran titulares.

3

Población extutelada documentada, con autorizaciones de residencia no lucrativas, que han podido renovar o cambiar su residencia y obtener la habilitación para trabajar.

4

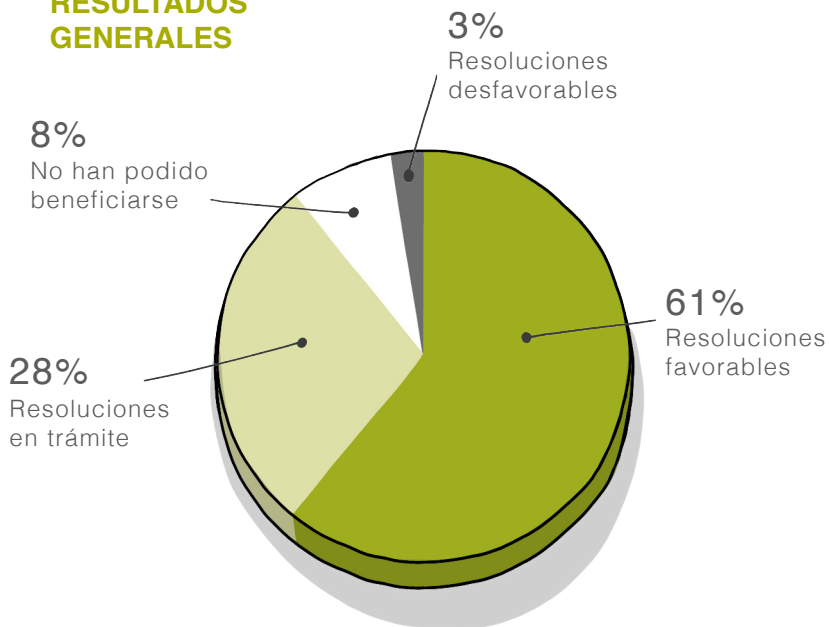
Población extutelada que no ha logrado beneficiarse de la reforma.

Dentro de los 1896 casos que se han registrado dentro de esos supuestos, podemos diferenciar también, en función del estado de los expedientes, entre los que ya han obtenido resolución, siendo esta favorable o no favorable, los que aún no han recibido resolución y continúan en trámite, y los que, por diversos motivos, no han podido reunir los requisitos para beneficiarse de la reforma.

61%  
Resueltos  
de forma  
favorable

Como podemos comprobar en la gráfica que se presenta a continuación, destaca por encima de las otras opciones el número de expedientes registrados, dentro de las situaciones diferenciadas, que se han resuelto ya de forma favorable que suponen un 61% del total de casos valorados en la encuesta.

### RESULTADOS GENERALES



### 3.2. RESULTADOS ESPECÍFICOS POR SUPUESTOS:

## 1. Solicitudes resueltas de forma favorable

En los primeros supuestos nos encontramos con solicitudes de **personas jóvenes de origen extranjero extuteladas, de entre 18 y 23 años, indocumentadas en el momento en el que entró en vigor la reforma**, y que gracias a la Disposición transitoria única del Real Decreto por el que se aprueba la misma, han podido obtener la residencia con habilitación para trabajar de dos años de vigencia por circunstancias excepcionales. Dentro de este grupo, encontramos dos situaciones diferentes:



Aquellas personas que nunca fueron documentadas, ni durante la minoría de edad ni dentro de los 90 días después de acceder a la mayoría de edad y han podido solicitar la residencia inicial por circunstancias excepcionales.



Aquellas personas que fueron documentadas como menores no acompañados/as, pero en los últimos años perdieron su residencia y han podido recuperarla por circunstancias excepcionales.

269  
personas  
jóvenes

Según los resultados de la encuesta de las entidades participantes, 98 personas jóvenes que nunca fueron documentadas y 171 personas jóvenes que han perdido su autorización de residencia en los últimos años, han podido solicitar ésta residencia y han obtenido resolución favorable. Lo que supone un total de 269 personas jóvenes del total de la muestra que han accedido gracias a la reforma a una autorización de residencia por circunstancias excepcionales que les habilita para trabajar por un período de 2 años.

En el tercer supuesto, se recogen las solicitudes de **jóvenes que tenían residencia no lucrativa en vigor** en el momento en que se aprobó la reforma del Reglamento y han podido **cambiar o renovar la misma para obtener habilitación para trabajar**. Dentro de estas solicitudes, se han contabilizado dos situaciones diferentes:

- Cuántas solicitudes se han tramitado de oficio.
- Cuántas solicitudes se han solicitado por el interesado.

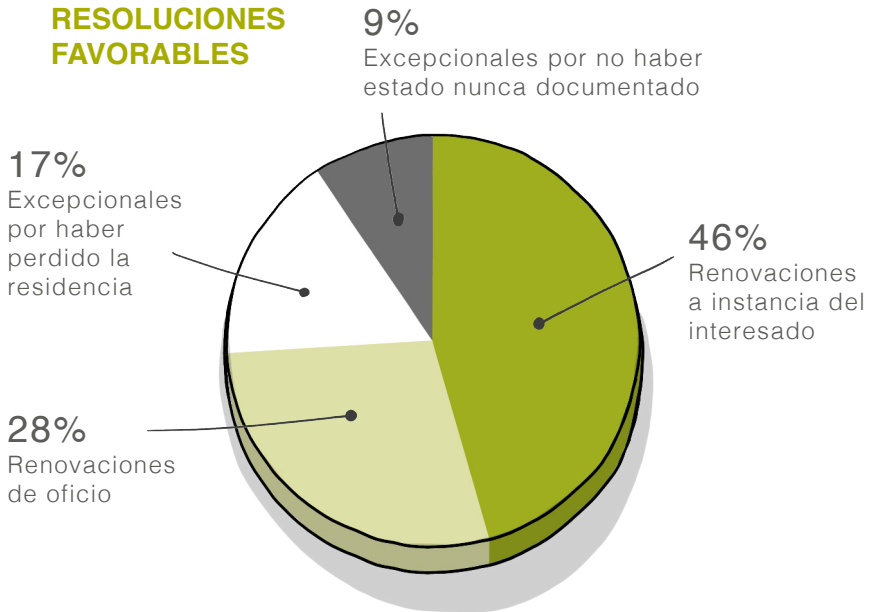
Se trata de personas jóvenes que, teniendo residencia en vigor, obtenida por haber estado tuteladas o tutelados durante la minoría de edad, que no les permitía trabajar, tras la reforma, han obtenido de oficio una resolución concediendo el cambio de su residencia o han presentado solicitud de renovación de la misma para obtener la habilitación para trabajar.

Según los resultados de la encuesta de las entidades participantes, 294 personas jóvenes han obtenido la autorización de residencia con habilitación para trabajar de oficio y 471 a través de renovación a instancia de la persona interesada. Lo que supone un total de 765 personas jóvenes que han podido cambiar su residencia no lucrativa a residencia con habilitación para trabajar gracias a la reforma. Destaca la cifra de personas jóvenes que han obtenido resolución favorable de renovación o cambio de residencia a instancia de la persona interesada, cifra que supone un 46% del total de resoluciones favorables registradas en la encuesta.

1034  
expedientes  
favorables

En total, como vemos en la gráfica que se presenta a continuación, de estos dos grupos de solicitudes (excepcionales / renovaciones) y dentro de ellas, las cuatro situaciones diferentes, se han contabilizado 1034 expedientes de jóvenes que han obtenido una resolución favorable.

## RESOLUCIONES FAVORABLES



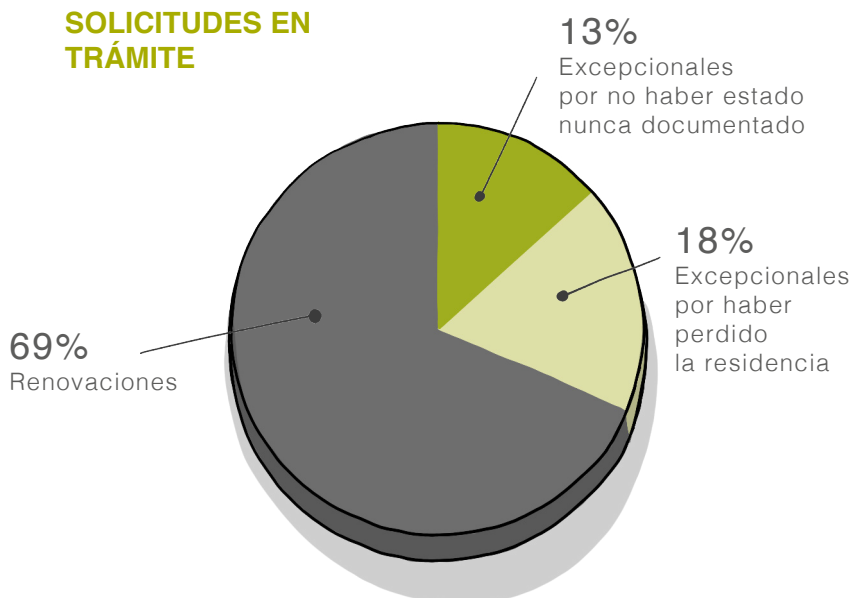
## 2. Solicitudes que aún se encuentran en trámite

Debemos tener en cuenta que, a pesar de que, cómo hemos visto, la mayoría de las solicitudes presentadas se han resuelto de forma favorable, muchas, aún se encuentran en trámite. Este hecho puede deberse, bien a que se hayan presentado con posterioridad, o bien, al retraso en la tramitación de expedientes en algunas oficinas de extranjería.

*478  
Solicitudes  
en  
trámite*

En total, se han contabilizado en la encuesta 478 solicitudes de personas jóvenes que aún se encuentran en trámite, de este total, 150 son solicitudes de **residencia por circunstancias excepcionales**, que están aún en trámite, de las cuales 64 expedientes de personas jóvenes que nunca fueron documentadas y 86 expedientes de personas jóvenes que perdieron la residencia y la solicitan de nuevo.

Asimismo, hay **renovaciones de autorizaciones** de residencia que aún están en trámite, pendientes de obtener la habilitación para trabajar, concretamente de 328 personas jóvenes.



### 3. Población extutelada que no ha logrado beneficiarse de la reforma

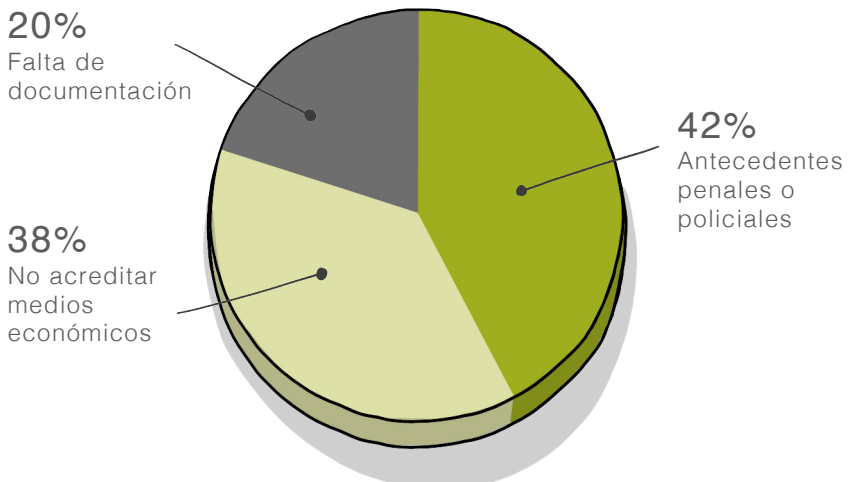
Se trata de personas jóvenes que no cuentan con documentación en vigor en la actualidad, por diversos motivos, y que no son susceptibles de beneficiarse de la reforma, bien por quedar directamente fuera del marco recogido en la Disposición transitoria única del Real Decreto, o bien, porque, a pesar de estar dentro de las situaciones que se recogen en el nuevo texto legal, no han podido acreditar los requisitos exigidos en la misma para acceder a la documentación.

136  
personas  
jóvenes

Del total de jóvenes que no han podido beneficiarse reflejados en los resultados de la encuesta, diferenciamos un total de 46 casos de personas jóvenes que han solicitado la documentación, pero han sido resueltas no favorables por no haber podido acreditar los requisitos exigidos y un total de 136 personas jóvenes que no han podido acogerse a la reforma, quedando directamente fuera de la misma.

En la encuesta, también solicitamos a las entidades que señalaran el motivo en el que se fundamentaban las solicitudes resueltas desfavorables, indicándose como principales motivos de denegación; la imposibilidad de acreditar los medios económicos exigidos, constancia de antecedentes penales o informes policiales desfavorables y por falta de documentación, como, por ejemplo, documentación acreditativa de la identidad en vigor, certificado de empadronamiento...

## MOTIVOS DE DENEGACIÓN DE SOLICITUDES



Del grupo de personas jóvenes que no han podido beneficiarse de la reforma del Reglamento, quedando directamente fuera de la misma, como ya hemos indicado, se refleja en la encuesta un total de 136 casos. En estos casos, las personas no han podido presentar solicitudes de residencia, ya que no se encuentran actualmente en las situaciones descritas en el nuevo texto legal para poder acogerse al mismo.

Por lo que hemos podido comprobar en la práctica, la mayoría de estos casos, son de personas jóvenes extuteladas que no cuentan con el apoyo de programas de emancipación de entidades, ni cuentan con ingresos o rentas que puedan ser acreditados, ya que residen de forma independiente (familiares, conocidos...) o trabajan sin disponer de la habilitación, es decir, sin situación de alta que poder acreditar. Dentro de este grupo, se han detectado casos de personas jóvenes extuteladas, alarmantes, debido a encontrarse en situación de calle.

Dentro de este grupo, aunque en menor medida, también nos encontramos con jóvenes que superan el límite de edad para acogerse por circunstancias excepcionales, es decir, tienen más de 23 años de edad y con personas jóvenes que aún no pueden acogerse por encontrar trabas para ser empadronadas en el municipio de residencia actual.



## CONCLUSIONES Y RETOS

# 4



# 1

Según datos recogidos en la muestra hasta el 1 de marzo, podemos concluir que la mayoría de las personas jóvenes con las que trabajan desde las entidades participantes han podido acogerse a la reforma y gran parte de ellas han obtenido ya una resolución favorable de sus solicitudes. **El porcentaje de resoluciones resueltas favorables** (un 61% del total de casos valorados en la encuesta), tanto de residencias por circunstancias excepcionales, como de renovaciones, en relación al total de la muestra obtenida en la encuesta, **es bastante considerable** si lo comparamos con el porcentaje de resoluciones no favorables o aún en trámite.

# 2

El acceso a la documentación conlleva poder regularizar su situación legal, tanto para aquellas personas jóvenes que nunca pudieron ser documentadas durante la minoría de edad, ni al cumplir la mayoría de edad, cómo para aquellas personas jóvenes que en los últimos años no han podido renovar sus residencias, poniendo fin a la situación de irregularidad sobrevenida en la que se encontraban y a las trabas que esto suponía para continuar sus procesos de emancipación. Como resultado del acceso a la documentación y al permiso de trabajo, **el impacto es indiscutiblemente positivo** para las personas jóvenes, tanto a nivel psicológico y motivacional como a nivel de conseguir una mayor autonomía en sus procesos de emancipación e integración.

# 3

En cuanto a las personas jóvenes que disponían de autorizaciones de residencia en vigor obtenidas antes de la reforma y que no les permitía trabajar, destacamos y valoramos el criterio de algunas oficinas de extranjería que han realizado estos cambios de autorizaciones de oficio, pero en la mayoría de los territorios, este cambio de residencia con habilitación para trabajar o presentación de renovación se ha realizado a instancia de la persona interesada.

# 4

En relación a los plazos de resolución también nos encontramos **diferencias entre territorios**. Es cierto que algunas oficinas de extranjería han sido ágiles y rápidas, como, las oficinas de Extranjería de Sevilla, Alicante y Barcelona. No obstante, actualmente, también nos encontramos con una gran cantidad de solicitudes aún en trámite en algunas oficinas de otras provincias, como, por ejemplo, en el caso de la Oficina de Extranjería de Valencia. Incluso nos encontramos con casos de solicitudes aún sin registrar, presentadas en el mes de diciembre, en la Oficina de Extranjería de Madrid, entre otras oficinas.

# 5

También debemos señalar como conclusión la **diversidad de criterios existentes entre las Oficinas de Extranjería** de las diferentes provincias, a pesar del intento de unificación de trámites que se pretendía y esperaba conseguir al reformar el Reglamento de la Ley de Extranjería mediante la creación de un régimen jurídico propio de personas menores y personas jóvenes extuteladas. Algunas de las diferencias de criterios que hemos detectado durante estos meses, en las distintas Oficinas de Extranjería, son las siguientes:

- Decisiones de las propias oficinas de tramitar de oficio ciertas solicitudes.
- Diferentes interpretaciones del nuevo texto legal.
- Diferencias en los plazos de resolución, diferencias en la vigencia y tipo de autorizaciones concedida.

Creemos que, en parte, la causa de estas diferencias, reside en la falta de instrucciones publicadas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, tras la aprobación de la reforma y en la falta de instrucciones internas remitidas a las Oficinas de Extranjería.

6

En muchos casos de resoluciones favorables notificadas, se ha comprobado que los permisos concedidos en las mismas no se ajustaban a las residencias recogidas en el nuevo texto legal, por ejemplo, no concediendo dos años de vigencia de la autorización o no reconociendo la habilitación para trabajar. En estos casos, se ha tenido que solicitar la subsanación y corrección de las resoluciones de forma previa a la solicitud de la tarjeta de identidad de personas migradas y se ha corregido en la mayoría de los casos, no siendo siempre un trámite fácil debido al difícil acceso y comunicación con muchas oficinas de extranjería.

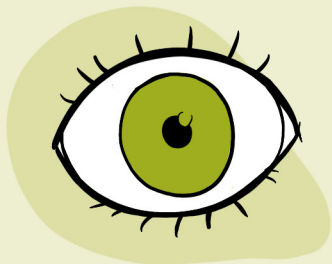
7

En relación a la población extutelada que no ha podido beneficiarse de la reforma, debemos hacer referencia también a que no todos los casos se encuentran actualmente en situación de indocumentación, ya que en algunas situaciones han podido acogerse, antes de la entrada en vigor de la reforma del Reglamento, a otras autorizaciones de residencia recogidas en la Ley de Extranjería, siendo la mayoría solicitudes de residencia por arraigo social.

8

Debemos compartir y valorar positivamente que, durante estos meses, hemos podido comprobar, en la práctica, que la mayoría de Oficinas de Extranjería han aceptado el cambio de procedimiento de expedientes de arraigo social que se encontraban en trámite en el momento de la entrada en vigor de la reforma, a solicitudes de residencia por circunstancias excepcionales recogidas en la Disposición transitoria del Real Decreto 903/2021, siendo para la población extutelada de entre 18 y 23 años una opción más favorable en relación al tipo de autorización concedida.

De estas conclusiones, en base a los resultados obtenidos en la encuesta y al trabajo en la práctica por parte del equipo jurídico de FEPA en la aplicación de la reforma y presentación de solicitudes a extranjería en diferentes territorios, podemos concretar los siguientes **RETOS A AFRONTAR**:



Prestar especial atención a la juventud extutelada que no se encuentra en programas de emancipación de entidades públicas o privadas o en contacto con éstas por otros programas, poniendo especial foco en aquellas personas jóvenes que se encuentran en situación de calle y sin recursos. Conocer su situación, facilitar su acceso a la documentación e instar a la Administración a buscar soluciones ante estas realidades, es uno de los grandes retos a afrontar.



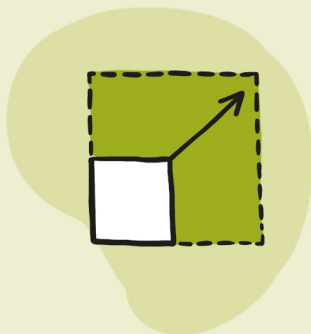
Valoramos la necesidad de seguir apoyando a la juventud extutelada en sus proyectos de emancipación en diferentes ámbitos, no solo con su documentación, sino también a nivel emocional, en la formación y estudios, en la búsqueda de vivienda y en la inserción laboral.



Otro de los grandes retos, tras los primeros meses desde la entrada en vigor de la reforma, es conseguir definitivamente homogeneizar criterios entre las diferentes Oficinas de Extranjería, en relación al régimen propio creado para las personas menores de origen extranjero y las personas jóvenes extuteladas, instando también al Ministerio a publicar instrucciones y dirigir directrices internas.



Valorar el impacto laboral de la reforma del Reglamento, lo que podremos comprobar comparando las cifras de altas en seguridad social de personas de origen extranjero, entre los 18 y 23 años, del primer trimestre del 2021 y el primer trimestre del 2022, cuando éstas últimas sean publicadas, y más adelante, una valoración de mayor impacto comparando las cifras del año 2022 con las de los años anteriores.



Que las cifras del total de solicitudes presentadas y de jóvenes que se beneficien de esta reforma sigan avanzando hasta conseguir los objetivos previstos por la Dirección General de Migraciones de 15.000 personas menores no acompañadas y personas jóvenes de origen extranjero extuteladas.

**Documento elaborado por la Federación de  
Entidades con Proyectos y Pisos Asistidos (FEPA):  
932 68 99 91 // [comunicacion@fepa18.org](mailto:comunicacion@fepa18.org)  
[www.fepa18.org](http://www.fepa18.org)**





Federación de Entidades con Proyectos y Pisos Asistidos

[www.fepa18.org](http://www.fepa18.org)

 [@fepa\\_18](https://twitter.com/fepa_18)

con el apoyo:

