

PROPUESTAS PARA LA REFORMA
REGULACIÓN DEL R.D.
557/2011 “MENORES EXTRANJEROS NO
ACOMPAÑADOS”

ÍNDICE

1.	ENTIDADES FIRMANTES	Pág. 3 a 4
2.	CONTEXTO DE LA PROPUESTA	Pág. 5 a 9
3.	MOTIVACIÓN JURÍDICA	Pág. 10 a 25
	3.1 Normas internacionales.	
	3.2 Otros instrumentos internacionales no normativos.	
	3.3 Referencias a la Constitución Española, la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, y al Código Civil español.	
	3.4 Análisis de los fundamentos expresados en la Ley Orgánica 4/2000.	
	3.5 Jurisprudencia.	
	3.6 Defectos encontrados en el actual texto reglamentario, y dificultades prácticas que motivan los cambios de redacción propuestos:	
4.	PROPUESTA DE REDACCIÓN: artículos 196 a 198 del Real Decreto 557/2011 de 20 de abril.	Pág. 26 a 30
5.	PROPUESTA DE REDACCIÓN: artículos 148, 190 y 211 del Reglamento.	Pág. 31 a 34

1.- ENTIDADES FIRMANTES:

<p>ALDEAS INFANTILES SOS https://www.aldeasinfantiles.es</p>	
<p>ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABOGADOS EXTRANJERISTAS www.abogadosextranjeristas.es</p>	
<p>ASOCIACIÓN NOVES VIES https://novesvies.wordpress.com/</p>	
<p>ASOCIACIÓN PROGESTIÓN http://www.progestion.org/ https://blogextranjeriaprogestion.org/</p>	
<p>COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR) https://www.cear.es/</p>	
<p>COORDINADORA ESTATAL DE PLATAFORMAS SOCIALES SALESIANAS www.psocialesalesianas.org</p>	
<p>FEDERACIÓN ANDALUCÍA ACOGE https://acoge.org/</p>	
<p>FEDERACIÓN ESTATAL DE SOS RACISMO www.sosracismo.eu</p>	

<p>FUNDACIÓN RAICES www.fundacionraices.org</p>	
<p>LA MERCED MIGRACIONES www.lamercedmigraciones.org</p>	
<p>PLATAFORMA DE INFANCIA http://plataformadeinfancia.org/</p>	
<p>PUEBLOS UNIDOS - SERVICIO JESUITA A MIGRANTES www.pueblosunidos.org www.sjme.org</p>	
<p>SAVE THE CHILDREN www.savethechildren.es</p>	

2.- CONTEXTO

El Defensor del Pueblo, en su Recomendación de fecha 9 de marzo de 2020, analiza la situación de los permisos de residencia de los jóvenes ex tutelados, y propone la reforma de los artículos 196, 197 y 198 del Real Decreto 557/2011.

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones al que nos dirigimos, ha aceptado esa Recomendación asumiendo la necesidad de modificar dichos preceptos.

El Defensor del Pueblo motiva de la siguiente manera la necesidad de la reforma:

“El Defensor del Pueblo considera que transcurridos nueve años desde la entrada en vigor del actual Reglamento de extranjería, aprobado por el Real Decreto 557/2011, es el momento de evaluar si el procedimiento que regula el régimen jurídico de los menores extranjeros no acompañados es respetuoso con las modificaciones introducidas en la legislación de infancia, así como con las previsiones establecidas en la Ley Orgánica 4/2000, de los Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración.

La Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, tiene como objeto introducir los cambios jurídicos-procesales y sustantivos necesarios en aquellos ámbitos considerados como materia orgánica, al incidir en los derechos fundamentales y libertades públicas. Una de las modificaciones que afecta al asunto objeto de esta actuación se refiere a la modificación de su artículo 2, que incorpora, tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los últimos años como los criterios de la Observación general nº 14, de 29 de mayo de 2013, del Comité de Naciones Unidas de Derechos del Niño, sobre el derecho del menor a que su interés superior sea una consideración primordial.

De acuerdo con lo anterior, se analizan a continuación varias disposiciones reglamentarias que, a juicio del Defensor del Pueblo, deberían ser modificadas.

*En relación con el **plazo de vigencia de las autorizaciones de residencia**, el artículo 35.7 de la Ley Orgánica 4/2000 establece que se considerará regular a todos los efectos la residencia de los menores tutelados. Hasta la entrada en vigor del vigente Reglamento de extranjería, la distinta interpretación de delegaciones y subdelegaciones del gobierno respecto al tipo de autorización de residencia que correspondía al menor extranjero no acompañado, fueron constantes y provocaban numerosas intervenciones del Defensor del Pueblo. **La nueva regulación, a través de lo previsto en su artículo 196, limita a un año todas las autorizaciones de residencia que se conceden a estos menores, tanto la inicial como sus renovaciones, sin que, a juicio de esta institución, tome en cuenta su interés superior.***

En estos años de vigencia del actual Reglamento de extranjería se han recibido numerosas quejas por las múltiples dificultades que supone dicho plazo de validez de un año, tanto por la reiteración de las gestiones para tramitar la residencia y las tarjetas de identidad de los menores, como por el incremento de la carga de trabajo de los servicios de protección de menores, oficinas de extranjería, comisarías que expiden los documentos, etc. En varias oficinas de extranjería con una elevada carga de trabajo, se da con frecuencia el supuesto de que es preciso renovar la residencia de los menores sin que haya dado tiempo a expedir su anterior Tarjeta de Identidad de Extranjero.

*Por último, y como motivo fundamental para la modificación reglamentaria del citado artículo 196 del Reglamento, la vigencia anual de estas autorizaciones de residencia dificulta gravemente una adecuada continuidad en la formación y el desarrollo personal de estos menores y, **una vez, que acceden a su mayoría de edad, hace prácticamente imposible su integración.***

*En relación con el **acceso a la mayoría de edad de los menores extranjeros sin contar con autorización de residencia**, desde esta institución se ha comprobado que un elevado número de menores extranjeros no acompañados no obtienen la autorización de residencia que les corresponde durante su minoría de edad. Las causas más frecuentes detectadas son las siguientes: - La permanencia bajo guarda o tutela de los servicios de protección de menores un plazo de tiempo que oscila entre pocos*

meses y un año. Esta situación impide de facto la obtención de residencia en un elevado porcentaje, a causa de la demora en instar la solicitud y en su tramitación.

- Un importante número de menores tampoco obtienen residencia, al no contar con su documentación identificativa, incluso en caso de haber permanecido largo tiempo bajo guarda o tutela pública. Los trámites con las autoridades consulares del país de los menores para obtener su documentación se alargan en ocasiones durante años. Sin que los entes de protección insten la solicitud de una cédula de inscripción ante la dificultad en obtener la documentación.”

La Fiscalía General del Estado asimismo, en el año 2019 se vio obligada a emitir instrucciones a las Fiscalías de Menores, Extranjería y Contencioso administrativo para que vigilen el cumplimiento de la ley en la concesión del permiso de residencia a menores extranjeros no acompañados, lo que refleja la preocupación por un elevado índice de incumplimiento de las obligaciones de documentación por parte de las Administraciones competentes.

La Jornada específica de coordinación de Defensores del Pueblo de todo el territorio de octubre de 2019, concluye con un Documento de síntesis y conclusiones que refleja¹:

“De la información recabada por las defensorías se deduce que el número de autorizaciones de residencia obtenidas por menores extranjeros no acompañados es claramente inferior al número de menores atendidos en los sistemas de protección.

Los menores que ingresan en los Sistemas de Protección con una edad muy próxima a la mayoría de edad, cuentan con muy poco plazo para tramitar su documentación. A ello hay que añadir las dificultades, ya reseñadas, de las gestiones que deben realizar ante sus Consulados y las preceptivas para la presentación de sus expedientes de autorización de residencia. Todo ello supone que muchos de ellos cumplan 18 años sin

¹ 34 Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas en octubre de 2019 (Sevilla y Tarifa). Documento de síntesis accesible aquí:

<https://www.defensordelpueblo.es/noticias/jornadas-coordinacion-defensores-2/>

haber podido tramitar su autorización de residencia o que estas todavía no hayan sido resueltas.

Una vez alcanzada la mayoría de edad y fuera ya del Sistema de Protección, existen importantes dificultades para que los jóvenes renueven su documentación con los criterios actuales que exigen acreditar medios económicos suficientes, teniendo en cuenta que no cuentan con soporte familiar y tienen grandes dificultades de acceso al mundo laboral.”

Asimismo, fuentes periodísticas, a partir de datos oficiales de 2018, denunciaron que solo el 20% de las niñas y niños extranjeros tutelados contaba con un permiso de residencia.²

Consideramos que gran parte de esta situación se debe a una deficiente regulación del Reglamento no solo en asuntos puntuales como el relativo a la autorización para trabajar, importantísimo por cierto, para las entidades firmantes, pero también por configurar un sistema que diluye responsabilidades entre distintas Administraciones, multiplica trámites administrativos y no prevé adecuadamente respuestas ágiles y eficaces que permitan dar cumplimiento a lo que la Ley orgánica 4/2000 establece en su artículo 35.7

Las entidades firmantes, especializadas en trabajar con menores extranjeros/as no acompañados/as y tras la experiencia acumulada de aplicación del vigente Reglamento de Extranjería, promovemos la modificación de varios artículos del mismo por no responder a las necesidades reales de los y las menores, no respetar los compromisos internacionales suscritos por España y, -a la vista de la experiencia práctica, por haber resultado inadecuado para la efectiva integración y para la consecución del proyecto de vida de dichos menores y jóvenes, no

² El País, *España mantiene sin papeles a casi 10.000 menores inmigrantes tutelados*. 19 de noviembre de 2019. Artículo accesible a través del siguiente enlace:

https://elpais.com/politica/2019/11/18/actualidad/1574096323_979962.html

permitiendo configurar una solución duradera para ellos, así como tampoco para el Estado de acogida.

Por otro lado, no permite cumplir con las obligaciones legales asumidas por el Estado, y es –como también pone de manifiesto el Defensor del Pueblo– contradictorio con los propios principios expresados en la Ley Orgánica de Extranjería.

Por los motivos que después analizaremos pormenorizadamente, **venimos a plantear la necesidad de una modificación exhaustiva de los artículos 196, 197 y 198; así como del artículo 148, del artículo 190 y del 211 del mismo texto reglamentario, cuya modificación consideramos también necesaria por su relación e incidencia directa en el sistema de autorizaciones de residencia de los Menores Extranjeros No Acompañados.**

Pretendiendo ser propositivas, a la vez que técnicamente rigurosas, las organizaciones firmantes hemos llevado a cabo un análisis de normas internacionales, tanto de las Observaciones del Comité de Derechos del Niño como de otras resoluciones dictadas por las Instituciones Europeas, así como del marco que plantea la Ley Orgánica 4/2000 en su redacción actual, para fundamentar el diseño de una propuesta de texto reglamentario que configure un sistema nuevo de tramitación que responda a los principios de la Ley Orgánica, sea respetuoso con los derechos de los menores, aporte a la vez soluciones administrativamente más ágiles, y favorezca la transición a la vida independiente y la integración de los jóvenes que llegan a la mayoría de edad.

3.- ANÁLISIS NORMATIVO

3.1 Normas internacionales.

De la Convención de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, y ratificada por España el 30 de noviembre de 1990, cabe resaltar:

Artículo 2

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole el origen nacional, étnico o social, la posición económica los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

Artículo 3

- 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.*
- 2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.*
- 3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.*

Artículo 6

- 1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.*

2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

Artículo 27

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.
2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

Artículo 29

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:
 - a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
 - b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;

Artículo 32

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.
2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:
 - a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;
 - b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo;
 - c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.

Artículo 39

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de:

cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

De la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C364/01) resulta de aplicación:

Artículo 24

Derechos del menor

1. Los menores tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar.

Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tomada en cuenta en relación con los asuntos que les afecten, en función de su edad y de su madurez.

2. En todos los actos relativos a los menores llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del menor constituirá una consideración.

3.2 Otros instrumentos internacionales no normativos.

De gran importancia son las observaciones generales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño de NN.UU. y entre ellas, una de las más destacadas, es la Observación General nº 6, 2005, que en su párrafo 79 recoge:

79. El objetivo final de regular la situación de los menores no acompañados o separados de su familia es identificar una solución duradera que resuelva todas sus necesidades de protección, tenga en cuenta las opiniones del menor y, en su caso, conduzca a resolver la situación del menor no acompañado o separado de su familia. Los intentos de hallar soluciones duraderas para los menores no acompañados o separados comenzarán y se pondrán en práctica sin dilación y, de ser posible, inmediatamente después de que se determine que se trata de un menor no acompañado o separado de su familia. De acuerdo con un criterio basado en los derechos, la búsqueda de una solución duradera comienza con un análisis de las posibilidades de reunificación familiar.

La Resolución del Consejo de 26 de junio de 1997 relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros, Diario Oficial n° C 221 de 19/07/1997 p. 0023 0027 establece:

Artículo 1 Ámbito de aplicación y propósito

...

3. *El propósito de la presente Resolución consiste en establecer directrices para el trato de los menores no acompañados por lo que respecta a su acogida, permanencia y retorno y, en el caso de los solicitantes de asilo, la realización de los trámites aplicables.*

4. *La presente Resolución se entiende sin perjuicio de las disposiciones más favorables de Derecho nacional.*

Artículo 3 Garantías mínimas para todos los menores no acompañados

...

5. *Cuando se nombre un tutor para un menor de edad no acompañado, el tutor debería velar con arreglo al ordenamiento nacional por que queden debidamente atendidas las necesidades del menor (en los aspectos jurídico, social, sanitario y psicológico, etcétera).*

Artículo 6 Disposiciones finales

1. *Los Estados miembros deberían tener en cuenta estos principios en todas las propuestas para modificar sus respectivas legislaciones. Los Estados miembros deberían además esforzarse por incorporar a su Derecho interno las presentes directrices antes del 1 de enero de 1999.*

2. *Los Estados miembros podrán conceder a los menores no acompañados un estatuto jurídico más favorable.*

La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010 - 2014) SEC (2010)534, resalta que la búsqueda de soluciones duraderas debería basarse en la evaluación individual del interés superior del menor.

En conclusión, los principios básicos que deberían respetar cualquier regulación sobre menores extranjeros conforme a las normas internacionales, serían el del interés superior del menor, que debe regir todas las decisiones administrativas y/o judiciales que les afecten, y que debe articularse teniendo en especial consideración el derecho a ser oído y la necesidad de la asistencia de un representante nombrado por el mismo menor y un representante legal, para garantizar que las decisiones son tomadas en pleno respeto a sus derechos.

Por otro lado, el principio de no discriminación y su consideración a la hora de tomar las medidas administrativas para el reconocimiento de los derechos que les asisten, obliga a las administraciones a hacer primar siempre su condición de menor frente a la de extranjero.

La solución duradera para los intereses del menor debe considerar y evaluar las posibilidades de reunificación familiar y de integración en la sociedad de acogida, siempre teniendo en cuenta la opinión del menor y realizándose la evaluación de su interés superior con garantías de que ésta ha sido tenida debidamente en cuenta.

De esta normativa internacional, destacamos que en todo momento se exige que desde la administración se facilite a los menores el acceso a actividades que favorezcan que el menor lleve una vida completamente integrada en la sociedad. Esta es y tiene que ser la finalidad última del sistema de protección de los menores en desamparo que se encuentran bajo la tutela de una administración pública.

3.3 Referencias a la Constitución Española, la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, y el Código Civil español.

La Constitución Española prevé:

Artículo 39

...

4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

Artículo 9

1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Artículo 10

1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Artículo 13

1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.

La Ley orgánica 1/1996 a su vez dispone:

Artículo 1 *Ámbito de aplicación*

La presente Ley y sus disposiciones de desarrollo son de aplicación a los menores de dieciocho años que se encuentren en territorio español, salvo que en virtud de la ley que les sea aplicable hayan alcanzado anteriormente la mayoría de edad.

Artículo 3 *Referencia a Instrumentos Internacionales*

Los menores gozarán de los derechos que les reconoce la Constitución y los Tratados Internacionales de los que España sea parte, especialmente la Convención de Derechos

del Niño de Naciones Unidas y los demás derechos garantizados en el ordenamiento jurídico sin discriminación alguna por razón de nacimiento, nacionalidad, raza, sexo, deficiencia o enfermedad, religión, lengua, cultura, opinión o cualquier otra circunstancia personal, familiar o social.

Nos hemos fijado también el artículo 22.2 del Código Civil que prevé algunos plazos abreviados para la obtención de la nacionalidad española por residencia. Nos sirve de orientación en la modificación propuesta del artículo 148 del Reglamento.

En su apartado 2.c C.C. se prevé la posibilidad de solicitar la nacionalidad española en plazo abreviado para quien ha estado dos años bajo tutela de una entidad administrativa. Eso nos da pie a considerar ese mismo plazo de dos años de tutela como suficiente para la adquisición del derecho de residencia de larga duración. Teniendo en cuenta que el actual 148.3.e) parece incurrir en un error al querer incluir un apartado específico para la obtención de la residencia de larga duración en el caso de quien ha estado bajo tutela de la Administración, pero sin embargo fijando el mismo plazo general de los cinco años de residencia legal, lo cual, aplicando el artículo 35.7 de la L.O. en cuanto al carácter legal de la residencia en estas circunstancias, resulta en un texto vacío de contenido.

3.4.- Análisis de los fundamentos expresados en la Ley Orgánica 4/2000.

Una especial mención al artículo 2 ter de la L.O. 4/2000 por cuanto establece como una de las funciones del poder público la integración de los menores extranjeros no acompañados. En este sentido las propuestas de modificaciones de los artículos del Reglamento que afectan a los menores extranjeros no acompañados cumplen con la finalidad establecida en la L.O. 4/2000 por cuanto **se crea un marco jurídico para su integración en el mercado de laboral**, entre otros aspectos, así como **el específico procedimiento para renovar las autorizaciones de residencia y trabajo de los menores extranjeros.**

Art. 2 ter

3. La Administración General del Estado cooperará con las Comunidades Autónomas, las Ciudades de Ceuta y Melilla y los Ayuntamientos para la consecución de las finalidades descritas en el presente artículo, en el marco de un plan estratégico plurianual que incluirá entre sus objetivos atender a la integración de los menores extranjeros no acompañados. En todo caso, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos colaborarán y coordinarán sus acciones en este ámbito tomando como referencia sus respectivos planes de integración.

Además del objetivo general de todas las Administraciones públicas de promover la integración de la población extranjera.

De la L.O. 4/2000 cabe destacar, por último, la especial consideración de los menores una vez sean tutelados y la concesión *ex lege* de la autorización de residencia.

Artículo 35. Menores no acompañados.

...

7 Se considerará regular, a todos los efectos, la residencia de los menores que sean tutelados en España por una Administración Pública o en virtud de resolución judicial, por cualquier otra entidad. A instancia del organismo que ejerza la tutela y una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen, se otorgará al menor una autorización de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores. La ausencia de autorización de residencia no impedirá el reconocimiento y disfrute de todos los derechos que le correspondan por su condición de menor.

8 La concesión de una autorización de residencia no será obstáculo para la ulterior repatriación cuando favorezca el interés superior del menor, en los términos establecidos en el apartado cuarto de este artículo.

9 Reglamentariamente se determinarán las condiciones que habrán de cumplir los menores tutelados que dispongan de autorización de residencia y alcancen la mayoría de edad para renovar su autorización o acceder a una autorización de residencia y trabajo teniendo en cuenta, en su caso, los informes positivos que a estos efectos puedan presentar las entidades públicas competentes referidos a su esfuerzo de integración, la continuidad de la formación o estudios que se estuvieran realizando, así como su incorporación, efectiva o potencial al mercado de trabajo. Las Comunidades Autónomas desarrollarán las políticas necesarias para posibilitar la inserción de los menores en el mercado laboral cuando alcancen la mayoría de edad.

3.5 Jurisprudencia del Tribunal Supremo que interpreta el artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, en particular, el inciso “extranjero indocumentado”.

Respecto a las pruebas médicas sobre la determinación de la edad, el reglamento tiene que plasmar la doctrina reiterada del Tribunal Supremo, y, para aplicar la jerarquía normativa, se tienen que constatar los casos en que se procederá a realización de dichas pruebas médicas.

En fecha 23 de septiembre de 2014 el **Pleno de la Sala de lo Civil del TRIBUNAL SUPREMO**, emitió la **Sentencia Nº: 453/2014 en el Recurso Nº: 1382/2013** donde se establecía como doctrina jurisprudencial:

*4.- Se fija como doctrina jurisprudencial la siguiente: **el inmigrante de cuyo pasaporte o documento equivalente de identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado para ser sometido a pruebas complementarias de determinación de su edad**, pues no cabe cuestionar sin una justificación razonable por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido. Por tanto, procede realizar un juicio de proporcionalidad y ponderar adecuadamente las razones por las que se considera que el documento no es fiable y que por ello se debe acudir a las pruebas de determinación de la edad. **En cualquier caso, ya se trate de personas documentadas como***

indocumentadas, las técnicas médicas, especialmente si son invasivas, no podrán aplicarse indiscriminadamente para la determinación de la edad.

Se debe reformular este artículo reglamentario también para considerar la situación de aquéllos que no tienen documentos de identidad al llegar a España pero sí los aportan en momento posterior a la Determinación de su Edad, circunstancia hoy no contemplada.

Y todo ello, teniendo en cuenta que esta Jurisprudencia también debe ser aplicada junto con la interpretación que ha marcado el Comité de Naciones Unidas de los Derechos del Niño en sus Dictámenes relativos a la Determinación de la Edad de los Menores Extranjeros en España.

Así, en su Dictamen sobre la Comunicación con referencia CRC/C/79/d/11/2017, afirma:

12.4 [...] Los Estados deben abstenerse de basarse en métodos médicos basados, en el análisis de los huesos y el examen de los dientes, que pueden ser imprecisos, y tener amplios márgenes de error, y también pueden ser traumáticos y dar origen a procedimientos judiciales innecesarios”.

[...]

“los documentos disponibles deben considerarse auténticos salvo prueba contraria y debe tenerse en debida consideración las declaraciones de los niños”

Asimismo, es necesario citar Dictámenes más recientes por su especial claridad, como el de referencia CRC/C/83/D/21/2017, en el que el Comité recomienda al Estado parte:

11 a) Garantizar que todo proceso de determinación de la edad de jóvenes que afirman ser niños o niñas sea acorde con la Convención y, en particular, que en el curso de dichos procesos; i) los documentos presentados por dichos jóvenes sean tomados en consideración, y en el caso de que los documentos hayan sido emitidos o confirmados

por los Estados que emitieron los documentos o por las embajadas, sean aceptados como auténticos;

A la espera de una reforma en profundidad del sistema de determinación de la edad -que hemos solicitado varias de las organizaciones firmantes, y que exigirá modificación de la Ley Orgánica- proponemos que el artículo 190 sea respetuoso en una nueva redacción, con las indicaciones que respecto a la validez de los documentos están recogidas en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, y con las recomendaciones expresamente formuladas al respecto por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas en sus recientes Dictámenes.

3.6 Defectos encontrados en el actual texto reglamentario y dificultades prácticas que originan, y que motivan los cambios de redacción propuestos:

.- La necesidad de renovar anualmente las tarjetas de residencia a los menores tutelados origina trámites administrativos innecesarios, la cual consideramos es una interpretación restrictiva e injustificada de la Ley Orgánica. En este sentido se ha pronunciado también el D.P.

Por ello proponemos una tarjeta que documente la autorización de residencia que desde su tramitación inicial tenga vigencia hasta la fecha del cumplimiento de la mayoría de edad.

Esto con carácter general. Ahora bien, consideramos que en el caso de quienes acceden al sistema de protección con 17 años o más, los trámites podrían originar la emisión de una tarjeta que no llegara ni a los seis meses mínimos de vigencia.

Según se ha constatado, los menores que acceden con diecisiete años o más al sistema de protección son los que más dificultades tienen en que se les documente. Otorgar una tarjeta de residencia con vigencia mínima de un año (además del reconocimiento de la retroactividad) es la propuesta para que la situación de estos chicos y chicas no sea problemática para las Administraciones. Además, facilitar

que el documento que se le expida tenga una vigencia mínima de un año, les permitirá ejercer efectivamente sus derechos y tener un margen para desarrollar y que no se vean interrumpidos sus procesos de formación o inserción laboral.

.- Las dificultades en la obtención de cédulas de inscripción y los distintos criterios en unas u otras provincias, se constata reiteradamente. Los menores de algunos países tardan muchos meses en completar los trámites para la obtención de sus pasaportes, en otros casos las representaciones consulares de algunos países africanos directamente no expiden pasaportes. De ahí que la necesidad de cédula de inscripción se convierta en un paso previo indispensable.

El propio procedimiento de obtención de cédula de inscripción se viene demorando y a veces es problemático, suponiendo un obstáculo para la expedición de tarjetas de residencia de los menores. De ahí que solicitemos la tramitación de oficio en caso de ser necesaria y que se coordine por las propias oficinas de Delegación o Subdelegación del Gobierno.

En resumen, que el texto reglamentario acabe con la práctica administrativa de esperar a tener un pasaporte que a veces tarda muchos meses o incluso años en llegar, para iniciar los trámites de la tarjeta de residencia.

Las conclusiones de la Jornada de Defensores del Pueblo de octubre de 2019 sobre la Atención a menores extranjeros no acompañados, reflejaba en sus conclusiones esta situación:

“La información recabada destaca las grandes dificultades y trabas que las Embajadas y Consulados de estos dos países ponen a la hora de tramitar el pasaporte, lo que provoca la demora en el inicio de los procedimientos de autorización de residencia de los menores, llegando, en ocasiones, a no tramitarse por haber alcanzado la mayoría de edad. Ante la imposibilidad de obtener el pasaporte, la Policía Nacional podrá expedir la cédula de inscripción que permitiría el inicio del procedimiento de autorización de residencia. Pero,

también aquí, los menores extranjeros sin referentes familiares encuentran dificultades ya que la acreditación de la imposibilidad de la obtención del pasaporte resulta extremadamente compleja, requiriéndose, en ocasiones, actas notariales [...]

Creemos, por tanto, que es necesaria la tramitación de oficio y con la diligencia necesaria de las cédulas de inscripción, unificándose los criterios y facilitándose trámites como el contacto con oficinas consulares para constatar la identidad y la imposibilidad de obtener pasaporte (o la prolongación excesiva del tiempo de tramitación del mismo) sin necesidad de que sea preciso el acta notarial.

.- Se constata, tanto en los Informes del Defensor del Pueblo como en la Circular de la Fiscalía a la que hemos hecho referencia en el apartado 2 (Contexto), **que hay un número no desdeñable de menores extranjeros que salen del sistema de protección sin haber sido documentados con tarjeta de residencia.** La falta de la diligencia debida por quien tiene la responsabilidad de los trámites, a veces los escasos recursos, o la complejidad del procedimiento, hacen que sea demorado el inicio de los trámites administrativos.

La posibilidad de que el propio menor los pueda incoar, creemos que debe ser facilitada con carácter general, siempre y cuando tenga suficiente juicio (los 16 años ya se puede interpretar que tienen dicha capacidad) pues es una manera eficaz de forzar la puesta en marcha del mecanismo administrativo. Dicho inicio del procedimiento para la obtención de la residencia puede ser a través de un abogado o de otra persona que el menor designe para que le represente.

El reglamento actual posibilita que el inicio del procedimiento de la concesión de una autorización de residencia pueda ser a instancia de parte y por lo tanto el mismo menor es sujeto legitimado para iniciarlo puesto que la capacidad del menor no está limitada para ejercer los derechos que le correspondan.

.- También las organizaciones hemos constatado que en ocasiones **la falta de tramitación de las tarjetas de residencia surge como consecuencia de las discrepancias en los datos de nacimiento que exhibían los menores en sus partidas de nacimiento en contraste con las fechas de los Decretos de Determinación de la edad.** Tal y como la ley y la jurisprudencia han dictaminado, el decreto solo establece una fecha con carácter provisionalísimo y los documentos de identidad deben considerarse válidos salvo prueba en contrario. En nuestra opinión, para mejorar la situación de los menores y establecer criterios para la administración debería reformularse el artículo 190 para que los menores que están bajo la guarda y/o tutela de las entidades públicas de protección y disponen de documentos de identidad válidos, sean documentados con la fecha que conste en los mismos.

.- El artículo 148.3 del Reglamento, al regular en su párrafo e) **la residencia de larga duración** para quien ha sido tutelado durante cinco años, queriendo introducir un supuesto distinto del supuesto general de cinco años de duración, evidentemente incurre en un error pues esa residencia de quien ha estado bajo tutela o protección ha sido *ex lege* residencia legal, por tanto, es un apartado vacío de contenido.

En cambio se propone, por coherencia con la posibilidad de adquisición de la nacionalidad con un año de residencia legal a quien haya estado dos años sujeto a tutela (22.2.c del Código Civil), la posibilidad de que adquiriera la residencia de larga duración. Parece razonable que si tiene derecho a obtener nacionalidad española debiera establecerse la posibilidad de adquirir el derecho a la residencia de larga duración.

.- La necesidad de facilitar la obtención de **la renovación de las autorizaciones de residencia y por tanto, de las tarjetas de identidad,** manteniendo la autorización para trabajar una vez han alcanzado la edad adulta es un elemento imprescindible, aunque no el único, para lograr el objetivo de apoyar su transición

a la vida independiente, uno de los principales déficits y preocupaciones del sistema actual.

La crisis actual al cumplir los 18 años de edad de quienes habían estado en el sistema de protección, es una preocupación compartida por agentes públicos y privados. Se refleja igualmente en el Documento de Síntesis de las Jornadas de Coordinación de los Defensores de octubre de 2019 ya citado:

*“La atención a jóvenes, que estando tutelados por la administración alcanzan la mayoría de edad **es uno de los más importantes déficits del actual sistema de protección** que afecta de una forma muy especial a los menores extranjeros no acompañados, debido a la falta de referentes familiares en nuestro país, a las dificultades ya citadas para obtener o prorrogar su documentación, si la hubieran obtenido, así como por las limitaciones para poder obtener medios básicos de subsistencia a través de un trabajo como consecuencia de las dificultades para acceder a la preceptiva autorización de trabajo.*

[...]

El fracaso de los procesos de tránsito a la vida adulta de estos chicos y chicas supondría la pérdida de toda la inversión realizada desde su acogida por todos los poderes públicos y evidenciaría la carencia de nuestros sistemas públicos para adecuarse a esta nueva realidad.”

Para abordar esta situación, proponemos una reforma del artículo 197 que a partir de los criterios previstos en la Ley Orgánica, facilite la renovación de las autorizaciones de residencia una vez alcanzada la mayoría de edad, y por ende, la transición a la vida independiente y la integración, siendo estos objetivos los que presiden la redacción del artículo que sugerimos.

El acceso a la residencia de larga duración con plazo abreviado cumpliría también con este objetivo.

.- El artículo 198 en su redacción actual, a nuestro modo de ver choca frontalmente con lo dispuesto en el artículo 35.7 de la Ley Orgánica 4/2000.

Por este motivo, **se propone la desaparición** de la figura de la *residencia por circunstancias excepcionales* que contempla el texto actual.

En cambio, para dar respuesta a alguna situación de indocumentación al llegar a la mayoría de edad -que, a pesar de todas las prevenciones de los artículos previos tal y como se proponen, pudiera producirse-, planteamos la consideración de una posible “renovación extraordinaria” en las mismas condiciones en que deberían haberla podido presentar en caso de haberseles documentado correctamente.

4.- PROPUESTA REDACCIÓN ARTÍCULOS 196 A 198 DEL REAL DECRETO 557/ 2011 DE 20 DE ABRIL POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE APLICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 4/2000 SOBRE DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA Y SU INTEGRACIÓN SOCIAL.

Art. 196 Residencia del menor extranjero no acompañado.

1. Desde el momento en que un servicio de protección de menores tenga la tutela legal, custodia, protección provisional o guarda de un menor extranjero en esta situación, se iniciarán los trámites para que le sea emitida la tarjeta de identidad de extranjero que documente su residencia legal según lo dispuesto en el artículo 35.7 de la Ley Orgánica 4/2000.

La ausencia de tarjeta de residencia no impedirá el reconocimiento y disfrute de todos los derechos que le correspondan por su condición de menor, incluido el derecho al trabajo si es mayor de dieciséis años. Y su residencia en todo caso será considerada regular.

2. La Oficina de Extranjería de la Delegación o Subdelegación del Gobierno en la provincia en la que esté fijado el domicilio del menor iniciará, de oficio, por orden superior o a instancia del menor el procedimiento para el reconocimiento de la situación legal y la emisión de la tarjeta de residencia y trabajo. A tal efecto interesará la presentación de
 - a) Copia completa del pasaporte o título de viaje en vigor.

En su caso, este documento será sustituido por cédula de inscripción del menor, en vigor. En caso de que no cuente con pasaporte en vigor la oficina de Extranjería tramitará de oficio la cédula de inscripción (en coordinación con la Comisaría de Policía correspondiente).

- b) Documento acreditativo de la relación de tutela legal, custodia, protección provisional de los servicios de protección de menores.

Se requerirá la aportación de estos documentos por vía electrónica al órgano de tutela y deberá ser contestada en el plazo de diez días. También podrá ser aportada la documentación por el propio menor.

Se entregará a la incoación un resguardo acreditativo de la presentación de la solicitud de la tarjeta, que será suficiente para acreditar su situación de residencia hasta la entrega de la tarjeta.

En el plazo máximo de un mes desde la incoación del expediente, se procederá a dictar resolución reconociendo la situación de residencia y orden para la emisión de la correspondiente tarjeta de residencia.

En caso de que no haya recibido notificación en el plazo de un mes, se entenderá este silencio en sentido positivo como reconocimiento de situación de residencia y podrá solicitarse la tarjeta de identidad en la oficina de Policía correspondiente.

En el plazo de un mes desde la fecha de notificación de la resolución anterior, se tramitará ante la Oficina de Policía correspondiente la Tarjeta de Identidad de Extranjero.

3. La residencia formalizada según lo previsto en este artículo habilitará para trabajar sin necesidad de ningún otro trámite administrativo, cuando los titulares alcancen la edad laboral.

La tarjeta de identidad de extranjero tendrá vigencia hasta la fecha en que el menor cumpla la mayoría de edad, salvo que se produjere la mayoría de edad en un tiempo inferior a un año después de la emisión de la tarjeta. En ese caso,

se expedirá una tarjeta de residencia con una vigencia mínima de un año a contar desde la fecha de emisión de la tarjeta.

Art. 197 Renovación de la autorización de residencia del artículo anterior.

1. En el caso de titulares de tarjeta de residencia obtenidas conforme a lo dispuesto en el artículo anterior que alcancen la edad de los dieciocho años o la fecha de expiración de su tarjeta de residencia, sin cumplir los requisitos dispuestos para la obtención de la residencia de larga duración según el artículo 148.3.e) de este Real Decreto, podrán solicitar la renovación de la misma en modelo oficial durante los sesenta días naturales previos a la fecha de expiración de su vigencia así como durante los noventa días posteriores.

La presentación de la solicitud en este plazo prorrogará la validez de la autorización hasta la resolución del procedimiento. También se prorrogará hasta la resolución del procedimiento en caso de que se presente durante los noventa días naturales posteriores a la fecha en que hubiera finalizado la vigencia de la anterior autorización, sin perjuicio de la incoación del correspondiente procedimiento sancionador por la infracción en la que se hubiere incurrido.

2. Se renovará la autorización de residencia con habilitación para trabajar por plazo de dos años si se acredita alternativamente alguno de estos supuestos:
 - Incorporación real o potencial al mercado de trabajo, que podrá ser acreditada con alta efectiva en la Seguridad Social, con la presentación de un precontrato o a través de la justificación del certificado de aprovechamiento de programas de formación profesional, de garantía juvenil u otros itinerarios de formación e inserción laboral.
 - Informe positivo de la entidad competente en materia de tutela.
 - Informe de esfuerzo de integración tramitado según lo dispuesto en los artículos 61.7 o 71.6 de este mismo Reglamento, en el que necesariamente se

valorará la continuidad de los estudios o formación que se estuvieran realizando, según lo dispuesto en la Ley Orgánica, así como el apoyo que reciba a través de programas de transición a la vida independiente soportados por entidades públicas o privadas; y en todo caso la valoración se referirá a todo su proceso de inserción.

3. Se entenderá que la resolución es favorable en el supuesto de que la Administración no resuelva expresamente en el plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud. El órgano competente para conceder la autorización vendrá obligado a expedir el certificado que acredite la renovación por este motivo y, en el plazo de un mes desde su notificación, su titular deberá solicitar la renovación de la tarjeta de identidad de Extranjero.

Art. 198 Derechos de los menores en los procedimientos relativos a su documentación.

1. Los menores extranjeros que se encuentren a disposición de los Servicios competentes de protección de menores, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen garantizados los derechos reconocidos en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, así como las medidas de protección y seguridad establecidas en la legislación vigente y en especial atención al artículo 9 de la LOPJM.
2. En particular se respetará el derecho del menor a ser oído y escuchado, y a ejercer este derecho a través de la persona que le represente.

Tanto de la notificación de inicio de los procedimientos como de su conclusión deberá ser informado el menor convenientemente a partir de los 12 años de edad, y se permitirá su intervención como interesado/a en los procedimientos administrativos de los dos artículos precedentes siempre que tenga madurez suficiente. Podrá intervenir por sí mismo o a través de representante legal o persona a la que designe.

3. A quien cumpliera la mayoría de edad y encontrándose en las situaciones descritas en el artículo 196 no haya sido documentado con tarjeta de residencia, se le debe reconocer a todos los efectos la antigüedad de su residencia legal.

Por tanto, podrá, en el plazo de un año desde que abandone el sistema de protección, solicitar la emisión de una tarjeta de residencia con habilitación para trabajar que tendrá vigencia de dos años, siempre y cuando cumpla con los requisitos dispuestos en el artículo 197.

Igualmente podrá adquirir la residencia de larga duración si cumpliera los requisitos dispuestos en el artículo 148 de este Reglamento.

4. Tal y como dispone el artículo 35 de la L.O., la tramitación de las tarjetas de residencia no será obstáculo para poder valorar con el procedimiento previsto y las garantías aplicables, si el interés del menor es el de la reagrupación con la familia de origen y por tanto la repatriación.

5.- PROPUESTA REDACCIÓN ARTÍCULOS 148, 190 y 211 del Reglamento.

Se propone la modificación de algunos apartados de los siguientes artículos:

Art. 148 Supuestos.

...

3. La autorización de residencia de larga duración también se concederá a los extranjeros que acrediten que se encuentran en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Residentes que sean beneficiarios de una pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, incluida dentro de la acción protectora del sistema español de la Seguridad Social.

b) Residentes que sean beneficiarios de una pensión de incapacidad permanente absoluta o de gran invalidez, en su modalidad contributiva, incluida dentro de la acción protectora del sistema español de la Seguridad Social o de prestaciones análogas a las anteriores obtenidas en España y consistentes en una renta vitalicia, no capitalizable, suficiente para su sostenimiento.

c) Residentes que hayan nacido en España y, al llegar a la mayoría de edad, hayan residido en España de forma legal y continuada durante, al menos, un año continuado anterior a la solicitud.

d) Extranjeros que hayan sido españoles de origen y hayan perdido la nacionalidad española.

e) Residentes que al llegar a la mayoría de edad hayan estado bajo la tutela, guarda o protección de una entidad pública española durante los dos años anteriores de forma consecutiva.

Art. 190. Determinación de la edad.

1. Los menores extranjeros que estén a disposición de los Servicios competentes de protección de menores, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen garantizados los derechos reconocidos en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, así como las medidas de protección y seguridad establecidas en la legislación vigente y en especial atención al artículo 9 de la LOPJM.
2. Cuando los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad localicen a un extranjero no acompañado indocumentado cuya mayoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, éste será puesto a disposición de los servicios de protección de menores competentes, poniéndose tal hecho en conocimiento del Ministerio Fiscal. Los datos de identificación del posible menor serán inscritos en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados y se le notificará al mismo la inscripción.

En el caso de encontrarse indocumentado, por no disponer de un pasaporte o documento equivalente de identidad o relativo a su edad y filiación, una vez puesto a disposición de los servicios autonómicos de protección, se dispondrá en el plazo más breve posible, la determinación de su edad, para lo que deberán colaborar las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario y urgente, realizarán las pruebas médicas necesarias que tendrán carácter no invasivo.

Igualmente, se dará conocimiento de la localización del menor o posible menor al Delegado o Subdelegado del Gobierno competente por razón del territorio donde éste se encuentre.

3. La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración impulsará la adopción de un Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados destinado a coordinar la intervención de todas las instituciones y administraciones

afectadas, desde la localización del menor o supuesto menor hasta su identificación, determinación de su edad, puesta a disposición del servicio público de protección de menores y documentación.

4. Durante todo el procedimiento de determinación de la edad, se respetará la presunción de minoría de edad y el menor seguirá bajo la protección de los servicios autonómicos competentes en materia de protección de menores.
5. En el decreto del Ministerio Fiscal que fije la edad del menor extranjero se decidirá su puesta a disposición de los servicios competentes de protección de menores, dándose conocimiento de ello al Delegado o Subdelegado del Gobierno competente.

En caso de que la determinación de la edad se realice a través de pruebas médicas, se hará constar la horquilla de años que refleje el margen de error de las mismas, y se considerará que el extranjero es menor de edad si en cualquiera de las pruebas la edad más baja de la horquilla es inferior a los dieciocho años.

El decreto del Ministerio Fiscal en el que se fije la edad del menor extranjero se inscribirá en el Registro de menores no acompañados de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de este Reglamento.

En caso que el menor disponga de alguno de los documentos referidos en el apartado 2 de este artículo que, con posterioridad al Decreto, lo acrediten como tal, y dicha documentación sea puesta en conocimiento esta circunstancia del Ministerio Fiscal o de la Policía, quedará sin efecto de forma automática el decreto previo de determinación de la edad.

6. Tras haber sido puesto el menor a su disposición, el servicio de protección de menores le informará, de modo fehaciente y en un idioma comprensible para éste, del contenido básico del derecho a la protección internacional y del procedimiento previsto para su solicitud, así como de la normativa vigente en

materia de protección de menores. De dicha actuación quedará constancia escrita.

Art. 211 INDOCUMENTADOS. Requisitos y procedimientos para la documentación.

5.- En el caso de los solicitantes de autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, se eximirá al solicitante de la presentación de acta notarial para acreditar que no puede ser documentado por la misión diplomática u oficina consular correspondiente, en los casos en que se alegasen razones graves que impidan su comparecencia en aquéllas, a cuyos efectos podrá recabarse el informe de la Oficina de Asilo y Refugio.

Asimismo se eximirá la obligación de presentación de acta notarial para acreditar que no puede ser documentado en los supuestos de las cédulas de inscripción que se tramiten para los menores extranjeros no acompañados. En estos casos, la autoridad encargada de emitir la cédula podrá comprobar la imposibilidad o el retraso en los trámites de la emisión de pasaporte directamente con la misión diplomática u oficina consular, salvo que se tratara de solicitantes de asilo en cuyo caso se aplicará lo dispuesto en el párrafo anterior.

9.- El extranjero al que le haya sido concedida la cédula de inscripción podrá solicitar la correspondiente autorización de residencia por circunstancias excepcionales si reúne los requisitos para ello. Dicha solicitud podrá presentarse y resolverse de manera simultánea con la solicitud de cédula de inscripción.

La solicitud de cédula de inscripción a favor de los menores extranjeros no acompañados se tramitará de forma simultánea al procedimiento para la emisión de la tarjeta de residencia a que tengan derecho de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 196 y siguientes. En estos supuestos, dicha cédula se renovará automáticamente mientras subsistan las circunstancias que dieron lugar a su concesión.