

Informe anual del Defensor del Pueblo 2015

que solo una respuesta de emergencia unificada por parte de Europa permitirá hacer frente a la actual crisis.

El Defensor del Pueblo viene alertando desde el año 2013 del cambio de perfil apreciado en las personas que acceden de manera irregular a territorio nacional a través de las ciudades de Ceuta y Melilla y de la necesidad de adoptar medidas urgentes para la adecuación del sistema de acogida español a esta realidad. Se reconocen en primer lugar los indudables esfuerzos realizados por la Secretaría General de Inmigración y Emigración en colaboración con la Dirección General de la Policía, que han conseguido agilizar el traslado desde los centros de estancia temporal para inmigrantes (CETI) a la península. Asimismo, se ha de dejar constancia un año más de la implicación del personal de la Administración y las ONG que trabajan en esos centros, los vecinos de las ciudades de Ceuta y Melilla, así como el comportamiento de los residentes que, salvo incidentes puntuales, han facilitado la normal convivencia, a pesar de la constante sobreocupación de los centros.

No obstante, se ha de dejar constancia también de las cuestiones no resueltas y que son motivo de preocupación para esta institución. La presencia sostenida de un alto número de menores de edad en el CETI de Melilla, que en algunos meses del año 2015 ha superado la capacidad teórica total del centro, así como de personas con discapacidades físicas severas ha motivado varias actuaciones y recomendaciones del Defensor del Pueblo, respecto de las que no se ha recibido respuesta al cierre de este informe.

Otra cuestión que no ha sido resuelta se refiere a la tramitación de las solicitudes de protección internacional y a las condiciones de acogida que reúnen las instalaciones del Puesto Fronterizo de Beni Enzar (Melilla). No obstante, se ha de dejar constancia del grado de implicación de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras y de la Jefatura Superior de la Policía en Melilla para intentar paliar, en la medida de sus posibilidades, las carencias detectadas. Asimismo, se resalta la excepcional implicación personal apreciada en los funcionarios de policía destinados en dichas dependencias que, a título personal, continúan llevando juguetes y otros productos de primera necesidad para hacer más llevadera la estancia de los menores de edad en las citadas dependencias, mientras que los adultos que les acompañan tramitan su solicitud de asilo. Se lamenta que no se hayan aceptado las dos recomendaciones formuladas que, a juicio de esta institución, habrían contribuido a mejorar las condiciones de las personas con necesidades de protección internacional que acceden a España a través de ese puesto fronterizo, de cuyo contenido se dará cuenta en el apartado correspondiente de este informe.

A finales de 2015, se han comenzado a apreciar mejoras en la demora existente para la formalización de las solicitudes de protección internacional así como en la

dotación de plazas de acogida. Sin embargo, la demora en la resolución de los expedientes pendientes de años anteriores continúa sin solucionarse y no parece que los nuevos efectivos asignados a la Oficina de Asilo y Refugio sean suficientes. Asimismo se ha de lamentar que, un año más, continúe sin ver la luz el reglamento de desarrollo de la Ley de asilo, pendiente desde el año 2009. Todas estas cuestiones serán analizadas en un estudio monográfico sobre el sistema de asilo en España que se pretende presentar en los primeros meses de 2016, una vez se dispongan de los datos definitivos correspondientes al año 2015.

Principales datos en 2015

El número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 30 de junio de 2015 es de 4.933.231. Continúa aumentando el número de ciudadanos extranjeros a los que les es de aplicación el régimen comunitario (ciudadanos de países miembros de la Unión Europea y sus familiares), que suponen ya el 57,23 % de los extranjeros residentes en España. Se consolida el descenso del número de extranjeros en régimen general que acumula un descenso de 264.883 extranjeros tras ocho semestres consecutivos de disminución.

Como ya se apuntó en el informe anual correspondiente al año 2013, el cambio de status legal del colectivo de ciudadanos ecuatorianos residentes en España (160.383 en régimen general y 19.770 en régimen comunitario) es un buen ejemplo para entender hasta qué punto las cuestiones relacionadas con la extranjería afectan tanto a ciudadanos extranjeros como a españoles. Entre los años 2002 y 2014 casi 300.000 ciudadanos ecuatorianos han adquirido la nacionalidad española. Asimismo, el número de ciudadanos ecuatorianos residentes desciende un 11,54 % desde junio de 2014, lo que supone 23.501 ecuatorianos residentes menos.

Dos son los ámbitos donde se puede comprobar el impacto de esta nueva realidad. De un lado, las continuas quejas de ciudadanos extranjeros que se dirigen a esta institución por las demoras en la tramitación de sus expedientes de nacionalidad y, por otra parte, las quejas recibidas, tanto por parte de ciudadanos españoles como extranjeros, por las deficiencias en la atención y demoras en la tramitación de expedientes en los consulados españoles en el extranjero.

Demoras en la tramitación de los expedientes de nacionalidad

Como ya se indicó en el pasado informe anual, por razones sistemáticas se da cuenta del contenido de las quejas relacionadas con el Registro Civil en el apartado de Justicia de este informe aunque se encarga de su tramitación, desde el año 2010, el área de

Migraciones e Igualdad de Trato, ya que se refieren, casi de manera exclusiva, a actuaciones relacionadas con ciudadanos extranjeros; fundamentalmente, por demoras en la tramitación de expedientes de nacionalidad o denegaciones de inscripción de matrimonio entre ciudadanos españoles y extranjeros.

Por lo que se refiere a las quejas por demoras en la tramitación de los expedientes de nacionalidad, son tres las cuestiones que afectan a la Secretaría de Justicia respecto de las cuales, a pesar del reconocimiento expreso de los esfuerzos realizados por el citado organismo, no se han apreciado avances suficientes que permitan ofrecer una respuesta adecuada a los ciudadanos que, de manera constante, se han dirigido durante 2015 a esta institución quejándose de las largas demoras que soportaban sus expedientes de nacionalidad.

Se hace referencia en primer lugar a la situación en la que se encuentran los 353 expedientes de nacionalidad, aún pendientes de resolución, presentados antes del año 2010 y que no forman parte de la encomienda de gestión firmada con el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Inmuebles en el año 2012. La lentitud en la resolución de estos expedientes y la falta de información que se facilita a los interesados acerca de los motivos concretos de demora de sus expedientes motivan continuas quejas de ciudadanos que no alcanzan a comprender los motivos de este anormal retraso que en muchos casos alcanza los cinco años.

La segunda de las cuestiones que motiva un número importante de quejas se refiere a aquellos expedientes de nacionalidad, formulados entre los años 2010 a 2013, y que fueron incluidos en la encomienda de gestión citada. Los resultados globales del Plan Intensivo de Nacionalidad son, como ya se indicó en el pasado informe anual, sin duda positivos por el importante número de expedientes de nacionalidad resueltos (más de 500.000). Sin embargo, no parece que se hayan adoptado suficientes medidas complementarias para la resolución de los más de 40.000 expedientes pendientes según la última respuesta facilitada por la Secretaría de Estado de Justicia el pasado mes de octubre.

Otro grupo importante de quejas se refiere a los expedientes de nacionalidad presentados durante el año 2014. Las quejas recibidas desde mediados del año 2014 y hasta bien entrado el año 2015, se referían a la falta de información respecto al estado de tramitación de sus expedientes. La falta de respuesta de la Secretaría de Estado de Justicia, que se ha producido en enero de 2016, ha impedido a esta institución dar una respuesta adecuada a los ciudadanos que han mostrado reiteradamente su disconformidad con esta situación. Finalmente, se ha podido conocer que los expedientes de nacionalidad presentados en 2014 no se comenzaron a digitalizar hasta mediados de ese año. Asimismo, hasta el mes de abril de 2015 no se firmó una nueva encomienda de gestión con el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y

de Bienes Inmuebles cuyo alcance, a juicio de esta institución, resulta preciso aclarar ya que se tienen dudas respecto a la digitalización de la documentación complementaria y los efectos que los retrasos en esa digitalización está ocasionando en los expedientes presentados en 2014 (unos 150.000 expedientes).

El 7 de noviembre de 2015 se publicó en el BOE el Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia. La citada norma introduce importantes novedades cuyo impacto habrá de ser valorado en el próximo informe anual.

Como ya se ha indicado en anteriores informes anuales, las demoras en la tramitación de los expedientes de nacionalidad afecta a muy variados aspectos de la vida de ciudadanos extranjeros que residen legalmente desde hace largos años en España. Además, esas demoras afectan a sus familiares extranjeros, que en muchas ocasiones dependen económicamente del solicitante de nacionalidad española, y se encuentran con graves dificultades para renovar sus autorizaciones de trabajo y residencia a causa de la situación económica o se frustran proyectos familiares de emigración a otros países.

Principales quejas relacionadas con la actuación consular

Se consolida el cambio de tendencia en estos últimos años en los que al mismo tiempo que cae el número de extranjeros nacionales de terceros Estados con autorización de residencia temporal en España, crece el número de extranjeros titulares de tarjetas de residencia de larga duración, en régimen comunitario y de nuevos nacionales españoles. La situación económica ha hecho que se incremente el número de ciudadanos españoles en extranjero, con el consiguiente aumento de la carga de trabajo en nuestras oficinas consulares que no ha ido de la mano del necesario aumento de medios personales y materiales.

Otra cuestión que continúa ocasionando importantes retrasos en algunos consulados se refiere a la demora en la tramitación de las solicitudes de nacionalidad, en aplicación de la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre. Son continuas las quejas que se reciben de ciudadanos que solicitan la intervención de esta institución ante la demora que padecen sus solicitudes de nacionalidad formuladas en el registro consular del **Consulado de España en La Habana (Cuba)**. El tiempo medio de demora en la tramitación de las solicitudes pendientes de nacionalidad en el citado registro consular no deja de aumentar, encontrándose a fines del año 2015 en 34 meses (es decir, que se están revisando ahora los documentos aportados por los interesados en el mes de octubre de 2012). Tanto la Secretaría de Estado de Justicia como la Dirección General de Asuntos Consulares y de españoles en el exterior

reconocen la necesidad de aumentar la dotación de medios humanos y materiales que no se ha llevado a cabo por restricciones presupuestarias.

La atención consular a los presos españoles en el extranjero supone un importante esfuerzo para el personal consular, especialmente difícil en aquellas demarcaciones muy amplias que tienen a su cargo a ciudadanos españoles que se encuentran en prisiones distantes entre sí, en ocasiones miles de kilómetros. Preocupa especialmente a esta institución la situación del único español condenado a pena de muerte en los Estados Unidos de América, así como la paralización de los expedientes de traslado de un buen número de ciudadanos españoles que se encuentran en cárceles peruanas. En ambos casos, resulta imprescindible incrementar los contactos diplomáticos que permitan agilizar los trámites. Asimismo, son constante objeto de atención aquellos casos especialmente dramáticos al tratarse de presos españoles gravemente enfermos o con menores de edad a su cargo. En todos estos supuestos los contactos con las autoridades consulares españolas son constantes así como con las defensorías del pueblo de cada país. En mayo de 2015 la defensora del pueblo presentó ante las Cortes Generales un estudio sobre la situación de los presos españoles en el extranjero, de cuyo resultado se da cuenta en el apartado correspondiente de este informe.

Principales quejas sobre procedimientos de residencia

Son constantes las quejas de ciudadanos extracomunitarios, cónyuges, ascendientes y descendientes de nacionales españoles, por la dificultad para obtener o renovar su tarjeta de residencia. Como ya se indicó en el pasado informe anual, se formularon **Recomendaciones a la Secretaría General de Inmigración y Emigración** para que se impartiesen instrucciones a fin de eliminar los requisitos de recursos económicos y seguro de enfermedad, tanto a cónyuges como a ascendientes de españoles, que no han sido aceptadas.

Se han realizado también numerosas intervenciones por la denegación de solicitudes de autorizaciones de residencia de hijos menores de edad de residentes legales, al no minorarse la cuantía exigida para considerar acreditada la suficiencia de medios económicos para la reagrupación familiar. En estos casos, la mayoría de las sugerencias formuladas han sido aceptadas por la Administración.

Se ha de dejar constancia para finalizar este apartado de las constantes quejas que se reciben de padres extranjeros de menores españoles, exponiendo las dificultades con las que se encuentran para mantener su residencia legal en España, tras la caducidad de su primera autorización de residencia por circunstancias excepcionales. A juicio de esta institución, la interpretación que realizan algunas subdelegaciones del

gobierno del artículo 124.3 del Reglamento de extranjería coloca a los progenitores de menores de edad españoles en una situación de irregularidad documental incompatible con el ejercicio de derechos fundamentales básicos que se analizan en el apartado correspondiente.

Actuaciones de oficio y resoluciones

Durante el año 2015 se han iniciado 36 nuevas actuaciones de oficio. Se han formulado 51 sugerencias, 13 recordatorios de deberes legales y 39 recomendaciones entre las que se resaltan las formuladas a la **Dirección General de la Policía** a fin de que se realicen las actuaciones oportunas que permitan compartir con las autoridades policiales extranjeras los datos de menores, posibles víctimas de trata, a efectos de su localización y evitar las situaciones de riesgo y explotación en las que puedan encontrarse, dada la naturaleza transnacional del delito de trata; a la **Secretaría de Estado de Justicia** a fin de que se adopten las medidas correctoras necesarias para asegurar la reposición en su derecho a obtener la nacionalidad española por residencia a aquellas personas que no han podido realizar el trámite de jura o promesa en el Registro Civil Consular en el período previsto por la norma, pese a haberlo solicitado; y la dirigida a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios**, para que se elabore con carácter urgente y en coordinación con el **Ministerio del Interior**, un protocolo de actuación para facilitar el acceso a España a los familiares de ciudadanos que ya son beneficiarios de protección internacional, sin esperar a la resolución del expediente de extensión familiar.

4.1 ASISTENCIA Y PROTECCIÓN EN EL EXTERIOR

Las oficinas consulares españolas han vivido en los últimos años un incremento en sus actividades debido, entre otras cuestiones, al creciente número de españoles inscritos en los distintos registros de matrícula consular. El último dato disponible del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE), publicado en marzo 2015, establece que el número de personas con nacionalidad española que residen en el extranjero alcanzó los 2.183.043, a 1 de enero de 2015. Esta cifra supone un incremento del 6,1 % (124.995 personas) respecto a los datos a 1 de enero de 2014.

Por otra parte, y según información facilitada por la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, durante los últimos años se ha observado un incremento del número de pasaportes expedidos y de instrumentos públicos notariales autorizados por las oficinas consulares.

A pesar de este aumento generalizado de actividades, la coyuntura económica no ha permitido un aumento de medios humanos y materiales. Se cita como ejemplo ilustrativo de lo anterior la queja interpuesta por un ciudadano español que exponía las dificultades encontradas para renovar su pasaporte en el Consulado General de España en Santo Domingo. Desde el Consulado se informó de que el departamento de pasaportes atendía de media diaria a unas 250 personas, y con los medios materiales y humanos disponibles no se podían asignar citas con mayor rapidez (15003884).

En otro caso, referido al Consulado de España en Guayaquil (Ecuador) una ciudadana se quejaba de la dificultad de contactar telefónicamente con el Consulado. En su respuesta el citado organismo reconocía que las crecientes consultas de usuarios, sobre todo españoles de origen y dobles nacionales, que están inscritos en el Registro de Matrícula Consular, dificulta en ocasiones la comunicación telefónica y se trata de suplir ese déficit con la información detallada contenida en la página web del consulado, así como a través del correo electrónico y con atención al público los días laborables en horario de 8.30 a 13.00 sin necesidad de cita previa (15008876).

Por último, se menciona aquí aunque se desarrolle en el apartado correspondiente a los registros civiles consulares, el impacto que ha supuesto para determinados consulados la tramitación de las solicitudes de nacionalidad en aplicación de la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, que no ha ido acompañado de un aumento de medios materiales y de personal.

4.1.1 Presos españoles en el extranjero

Como ya se adelantó en el pasado informe anual, en mayo de 2015 se presentó ante las Cortes Generales, un estudio sobre la situación en la que se encuentran los presos españoles en el extranjero. En el apartado correspondiente de este informe anual se analizan en detalle cada una de las recomendaciones formuladas. Se destacan ahora las formuladas para la regulación de los supuestos de acceso a la justicia gratuita para los españoles presos en el exterior que carezcan de recursos económicos, así como la solicitud de refuerzo de los medios personales y materiales en los consulados que atienden a un mayor número de presos.

El estudio analiza las principales reclamaciones planteadas por los presos españoles y sus familiares y detalla la situación de estos ciudadanos en Perú, Colombia, Marruecos, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Panamá, Brasil y Grecia.

Se da cuenta también de las carencias o deficiencias que presentan muchos de los centros penitenciarios, la asistencia económica a los detenidos españoles en el extranjero, o las dificultades existentes para la tramitación de los expedientes de traslado para cumplir condena en España.

Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas

Tanto para la elaboración del estudio, como para la tramitación de las quejas concretas o la realización de visitas a los centros penitenciarios en el extranjero se ha contado con la inestimable colaboración de las defensorías del pueblo de los países donde se encuentran los presos españoles, así como de la colaboración de nuestros servicios consulares que han realizado todas las gestiones necesarias para que las visitas pudieran tener lugar.

Se destacan a continuación las principales conclusiones del informe. Se constata en primer lugar que a pesar de las campañas realizadas durante los últimos años para concienciar a la sociedad de los peligros que conlleva acercarse a las drogas en los viajes al extranjero, el número de españoles que han sido reclusos por este motivo ha ido en aumento. Cuatro de cada cinco españoles que en la actualidad está cumpliendo condena en el extranjero lo hace por delitos relacionados con el tráfico de drogas.

Estos ciudadanos no suelen ser conscientes de las sanciones que conllevan en muchos países estas conductas, que en algunos casos son penadas con cadena perpetua e incluso la muerte. Con frecuencia se producen dificultades para entender el sistema judicial del país de reclusión, situación que se agrava en aquellos que tienen idiomas distintos al español.

Además de la duras condiciones en gran parte de los centros penitenciarios en el extranjero, muchos ciudadanos españoles, en régimen de libertad condicional o libertad provisional y que aún no pueden abandonar el país, se enfrentan a condiciones de precariedad que no siempre pueden encontrar la respuesta adecuada por parte de nuestras autoridades consulares, debido fundamentalmente a la carencia de los medios de que disponen para paliar estas situaciones.

Según información facilitada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, se ha producido un ligero descenso en el número de presos españoles en el extranjero. Así, mientras que 2014 finalizó con 1.735 ciudadanos españoles privados de libertad en el extranjero, a fines de 2015 eran 1.549 los ciudadanos españoles en esta situación. Por número, destacan los 302 españoles privados de libertad en Perú, la mayoría de ellos con una importante demora en la ejecución de sus expedientes de traslado. Ya se dio cuenta en el anterior informe anual de la preocupación de esta institución ante la demora que sufren los expedientes de traslado para cumplir condena en España de españoles que se encuentran privados de libertad en Perú. No se aprecian avances significativos que permitan solucionar las cuestiones que impiden que las autoridades peruanas autoricen la materialización de los traslados, ya aprobados por el Consejo de Ministros español, por lo que de manera constante se realizan intervenciones con las autoridades españolas en aquel país. Asimismo, es constante la colaboración con el Defensor del Pueblo peruano, especialmente en casos que necesitan de una actuación urgente por razones humanitarias (14004279).

Informe anual del Defensor del Pueblo 2015

En aquellos casos en los que se aprecia una especial vulnerabilidad se solicita de nuestras representaciones consulares un seguimiento individualizado de la situación de cada uno de los afectados, para comprobar que tienen cubiertas sus necesidades básicas. Especialmente en aquellos casos de reclusos que padecen enfermedades crónicas o graves en los que se verifica que se facilita el acceso a tratamientos y medicaciones necesarias para sus dolencias.

Durante el año 2015, regresaron a España dos ciudadanas españolas, madre e hija, que se encontraban privadas de libertad en Perú. El traslado de la madre era especialmente urgente, ya que por su delicado estado de salud, obedecía a motivos humanitarios. Se iniciaron actuaciones tanto con la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios**, como con el **Defensor del Pueblo de Perú**. En el mes de septiembre, ambas fueron trasladadas finalmente a España (13021102).

Asimismo, fue trasladada desde Perú a España, otra ciudadana española en un delicado estado de salud que, aunque permanecía estable, requería observación continua. Su expediente de traslado había sido aprobado por las autoridades españolas en el año 2013, y desde entonces faltaba la aprobación por parte de las autoridades peruanas. Desde la institución se llevaron a cabo diversas actuaciones y durante el pasado mes de octubre, fue expulsada a España en aplicación de una nueva regulación peruana que crea y regula el beneficio especial de salida del país (13021824).

Durante el año 2015, con motivo de viajes internacionales realizados para participar en jornadas de trabajo de interés para la institución, se han aprovechado los desplazamientos de la defensora y el adjunto primero o de personal de la institución para visitar a presos españoles en el extranjero. Así, se han visitado centros penitenciarios en Portugal, Colombia, Brasil, Argentina y Albania. Tras cada una de las visitas se han mantenido reuniones con los servicios consulares españoles, así como con las defensorías del pueblo de cada país al objeto de coordinar actuaciones que permitan mejorar las condiciones de vida en prisión o bien agilizar los expedientes de traslado.

Esta institución considera necesario que, al objeto de mejorar las condiciones de vida en prisión, se arbitren medidas a través de acuerdos con organizaciones humanitarias para facilitar el acceso de los presos españoles a libros, diarios o revistas, que les permitan no perder el contacto con nuestro país ni con la realidad fuera de prisión.

Ha continuado también la colaboración con la Fundación del Consejo General de la Abogacía Española, como consecuencia de las acciones llevadas a cabo para impulsar la aplicación a los presos españoles de la rebaja de penas por tráfico de estupefacientes, aprobada en el Código Orgánico Integral Penal de la República del

Ecuador. Asimismo, se han iniciado actuaciones para conocer la situación penal de los internos que fueron condenados en aquel país y trasladados a España para continuar el cumplimiento de su condena (15009714).

A través de la citada fundación se ha tenido conocimiento también de casos urgentes que se pudieron resolver en atención a motivos humanitarios. Así por ejemplo, el caso de una ciudadana española que se encontraba privada de libertad en Ecuador, y que en su momento desistió de solicitar su traslado a España. Esta institución realizó diversas gestiones a fin de que se reconsiderara su solicitud, teniendo en cuenta su delicado estado de salud, y que concurrían circunstancias excepcionales. Finalmente, en junio de 2015 dicho traslado se hizo efectivo (15001166).

Un año más se ha de hacer mención al seguimiento que se realiza de la situación de una ciudadana española, privada de libertad desde hace más de cuatro años en Tailandia condenada a cadena perpetua. Como ya se indicó en el pasado informe anual, tras recaer sentencia en el año 2014, está ahora a la espera de cumplir los requisitos para solicitar su traslado a España. Durante el año 2015, se han mantenido constantes contactos con sus familiares y se ha hecho un seguimiento de las actuaciones de las autoridades consulares españolas, entre las que cabe destacar las gestiones realizadas desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación con su homólogo en aquel país o la reunión mantenida entre la Embajada española y el Defensor del Pueblo en Tailandia al objeto de explorar las posibilidades existentes que permitan acelerar las gestiones para hacer efectivo el traslado a España (11009832).

Para finalizar este apartado se hace referencia al seguimiento que se realiza desde la institución de la situación del único español condenado a pena de muerte en los Estados Unidos de América. En abril de 2014 tuvo lugar la vista oral del recurso de apelación presentado a fin de obtener un nuevo juicio en contra de lo decidido en el año 2012, cuando el juez desestimó el alegato de la defensa para celebrar un nuevo juicio o, en su caso, repetir el procedimiento probatorio. A la fecha de redacción de este informe el Tribunal continuaba sin pronunciarse. Se ha recordado a las autoridades consulares españolas la necesidad de continuar el seguimiento constante de su situación personal y penitenciaria redoblando los esfuerzos diplomáticos a fin de conseguir una pronta finalización del procedimiento de revisión de la condena que se encuentra en trámite (12013300).

4.2 ENTRADA A TERRITORIO NACIONAL

4.2.1 Actuaciones en puestos fronterizos

En el informe del pasado año se daba cuenta de la puesta en marcha de espacios específicos en los puestos fronterizos de El Tarajal (Ceuta) y Beni Enzar (Melilla) para la recogida y tramitación de solicitudes de asilo y se valoraba positivamente esta actuación, aunque se señalaban carencias observadas en este último, al que comenzaron a llegar numerosos solicitantes.

Durante el año 2015, se ha vuelto a visitar en dos ocasiones las dependencias habilitadas en el Puesto Fronterizo de Beni Enzar (Melilla). Tras la primera visita realizada en el mes de mayo, se pudo comprobar en primer lugar el esfuerzo realizado por los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía destinados en el Puesto Fronterizo de Beni Enzar que había permitido gestionar 2.082 solicitudes de asilo en los primeros cuatro meses de 2015. Asimismo, se observó con preocupación el importante número de familias con niños y el creciente número de menores no acompañados que accedían al citado puesto fronterizo para solicitar asilo y la inadecuación de las instalaciones habilitadas para la espera hasta que se procedía la formalización de la solicitud. Sin embargo, la inadecuación de las instalaciones intentaba ser suplida por la actuación de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que, a título particular, llevaban juguetes a las dependencias para facilitar la estancia a los menores que de manera diaria recibían.

Esta institución dio inmediato traslado de esta situación a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** y propuso que, con carácter urgente, se gestionara la presencia de una organización humanitaria que apoyara la labor policial desde el primer momento. El citado organismo respondió comunicando que consideraba suficiente la atención que recibían los solicitantes. Informaba además de que el Centro de Estancia Temporal (CETI) proporcionaba la manutención de los solicitantes que llegaban al mencionado puesto fronterizo, mientras se realizan los trámites para formalizar la petición de asilo y que la entrega de útiles de aseo, enseres personales o medicamentos se realizaba en el propio CETI donde son derivados los solicitantes.

Al objeto de poder valorar en profundidad la respuesta del citado organismo se giró nueva visita a las citadas dependencias a finales del mes de septiembre. Se constató que la presencia de menores de edad en las citadas dependencias no era puntual y, tras un examen de las cifras, se comprobó que las solicitudes de mujeres y niños suponían un 55 % de las formuladas en 2015. Se realizó una primera visita en horario de mañana y otra en horario nocturno. En ambas ocasiones se comprobó que el frigorífico de la sala de espera se encontraba vacío y que los niños que allí se encontraban no estaban acompañados de ningún adulto, mientras que sus progenitores

formalizaban la solicitud de asilo. Asimismo, se comprobó que una niña de unos cinco años de edad acompañaba a su padre en la entrevista ya que no había querido separarse de él. De manera particular, la funcionaria del Cuerpo Nacional de Policía que realizaba la entrevista había adquirido unos cuadernos y lápices de colores para facilitar la estancia de la niña durante la entrevista y así evitar, en la medida de lo posible, que la menor tuviese que revivir la historia contada por su padre.

Por todo lo anterior, esta institución confirmó la necesidad urgente de que los solicitantes contaran con asistencia social especializada, considerando el alto número de menores que llegaban al puesto fronterizo, la situación de angustia que presentaban los recién llegados fruto de su largo trayecto, el importante número de personas que tenía necesidades médicas y la frecuente presencia de menores no acompañados. También se comprobó que los acuerdos de colaboración para la manutención de los solicitantes de asilo en el Puesto Fronterizo de Beni Enzar, eran insuficientes. Todo ello motivó que se formulara una **Recomendación** para la adopción de medidas a fin de prestar un servicio de asistencia social a los solicitantes de asilo en el puesto fronterizo. Ya en los primeros días del año 2016, se ha recibido la respuesta de la Secretaría General de Inmigración y Emigración en la que se rechaza la **Recomendación** formulada. Esta institución considera que la respuesta recibida no tiene en cuenta las consideraciones formuladas por lo que se reiterará el contenido de esta, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (14023967).

Se consideró necesario también dar traslado a la **Dirección General de Política Interior**, organismo competente dentro del Ministerio del Interior, de la necesidad de agilizar la formalización y tramitación de las solicitudes de asilo en el Puesto Fronterizo de Beni Enzar (Melilla). En la primera visita realizada en el mes de mayo se solicitó al citado organismo que valorara la posibilidad de trasladar temporalmente a personal de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) a Melilla, pero la respuesta fue negativa. Durante la segunda visita realizada en septiembre se pudo conocer que, al llegar al puesto fronterizo, los solicitantes obtenían una cita para formalizar la petición días después y mientras tanto se debían desplazar al CETI para regresar al puesto el día de la cita. La causa de ello era que no había personal suficiente y, además, las dependencias no estaban habilitadas para pernoctar. Los retrasos acumulados, debido al continuo flujo de personas que solicitan asilo hace aumentar la demora. Según se ha podido conocer, en septiembre de este año ha habido días en los que se han registrado entre 50 y 60 llegadas (la mayoría, familias con niños). Según los datos provisionales conocidos correspondientes al año 2015, se han tramitado en el citado puesto fronterizo más de 6.000 solicitudes.

Además, se pudo comprobar que el número de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que han recibido formación específica para intervenir en la formalización de

las solicitudes de asilo es insuficiente, lo que obliga a que otros que aún no han recibido esa formación asuman eventualmente esta función, lo que provoca nuevos retrasos. Por ello, se formuló una **Recomendación** para que se dotara temporalmente el citado puesto fronterizo con personal de la Oficina de Asilo y Refugio que se hiciera cargo directamente de la formalización y tramitación de las solicitudes de protección internacional.

En los últimos días de diciembre de 2015 se ha recibido la respuesta de la Dirección General de Política Interior. El citado organismo ha respondido que no es posible ese traslado y que la propia OAR necesita ser reforzada y que están haciendo esfuerzos para resolver en plazo las solicitudes formuladas en el puesto fronterizo. La respuesta recibida no responde a los argumentos esgrimidos por esta institución, por lo que se continuará haciendo un seguimiento de la situación y se dará cuenta de ello en el próximo informe anual.

Esta institución debe insistir en que la ralentización de los trámites y el incremento del tiempo de espera de los solicitantes para formalizar su petición tiene consecuencias en el sistema de acogida. Los interesados deben permanecer en el CETI como mínimo hasta que se presente su petición y se admita a trámite y también hasta la emisión de su documentación como solicitante. Por ello, se reitera la necesidad de que los distintos organismos de la Administración con competencias en materia de protección internacional mejoren su coordinación y adopten una visión conjunta, de la totalidad del sistema de asilo que incluye no solo la tramitación de las solicitudes sino también la acogida de los solicitantes (14023967, 15008170).

Continúan abiertas las actuaciones ante la Secretaría de Estado de Seguridad al objeto de conocer el grado de ejecución de las obras proyectadas para la mejora de los puestos fronterizos melillenses de Barrio Chino, Mariguari y Farhana (13027471).

En el presente ejercicio también se han realizado dos visitas a las salas de asilo y rechazados de las terminales 1 y 4S del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, dentro del marco de las visitas programadas por el Defensor del Pueblo, en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP). Como consecuencia de ello, se formularon varias sugerencias, entre las cuales se encuentran la necesidad de trasladar a las dependencias de la Terminal 1 a las personas cuya estancia esté prevista para más de 72 horas, como son los solicitantes de asilo, y garantizar su acceso a zonas con luz y ventilación natural. También la realización de obras de reparación, instalación de máquinas expendedoras de comida y de cambio de moneda para las personas retenidas, así como posibilitar que puedan comprar tarjetas telefónicas. Se sugirió que se anotaran las separaciones o aislamientos y prórrogas de internamiento de los que permanecen más de 72 horas pendientes de su rechazo en un libro de registro. En cuanto a la videovigilancia, se sugirió que se cubran todas las dependencias de las salas

de asilo y rechazados de las terminales visitadas y se instale en las salas de separación temporal. Algunas de las sugerencias han sido aceptadas y otras esperaban acometerse tan pronto hubiera disponibilidad presupuestaria. Se dará cuenta detallada del estado de cada una de ellas en el informe anual del MNP correspondiente al año 2015 (15013427).

4.2.2 Denegaciones de entrada

Las actuaciones referidas a los rechazos en frontera han continuado tras la recepción de quejas sobre este asunto. En su mayoría se referían a retenciones en aeropuertos internacionales y se formularon por familiares o amigos de las personas retenidas. La causa de denegación en la práctica totalidad de los supuestos se refiere a la carencia de algunos de los requisitos exigidos por la normativa para entrar en España, fundamentalmente por no contar con recursos económicos suficientes o no llevar la carta de invitación obligatoria para estancias en casas de familiares o amigos. En algún caso se ha intervenido ante la Administración por aspectos relacionados con la situación de las personas mientras están retenidas: acceso a medicamentos, atención sanitaria o cuidados especiales para bebés o menores de corta edad.

Como ya se indicó en el informe anterior, la denegación de entrada a personas que exhibían tarjeta de residencia de larga duración en vigor, por considerar los funcionarios del control de fronteras que estaban extinguidas por permanencia del extranjero fuera de España más tiempo del permitido, motivó que se formulara una **Recomendación** para que se dictaran resoluciones de extinción, que fue aceptada. Con posterioridad, se formuló un recordatorio de deberes legales, del que se dio cuenta en el pasado informe anual, para que la policía se abstuviera de retener o retirar la tarjeta de identidad de los extranjeros que tenían su autorización de residencia en vigor. El recordatorio no fue aceptado y dicha práctica continúa realizándose, por lo que se han seguido recibiendo quejas (15001885, 15010890, 15011979, 15014961).

4.2.3 Dificultades de los residentes en España para volver a entrar a territorio español

Las dificultades que padecen los ciudadanos extranjeros residentes en España que han extraviado o les ha sido sustraída su tarjeta de residencia continúa siendo objeto de atención por esta institución. La **Recomendación** formulada ante la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** para resolver esta situación de la que se daba cuenta en el pasado informe anual, no ha sido aceptada. El citado organismo comunicó inicialmente que si bien le corresponde desarrollar la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración, este asunto trascendía del ámbito de sus competencias e incidía en las de otros Departamentos ministeriales. Tras realizar las

oportunas consultas con dichos Departamentos (Asuntos Exteriores y Dirección General de la Policía) la Secretaría General de Inmigración y Emigración comunicó que ya existe una previsión para la coordinación entre dichos Ministerios que da solución a estos supuestos de falta de documentación española por extravío, robo u otras circunstancias. Por ello, estiman que no resulta necesario dictar nuevos criterios de coordinación.

Las quejas recibidas en esta institución ponen de manifiesto que la previsión a la que se alude es insuficiente y por ello se formuló la **Recomendación**. Se continuará prestando atención a las quejas que se reciban sobre este asunto con la finalidad de detectar si es necesario reclamar nuevamente soluciones para estos casos con carácter general (11017337).

4.3 ENTRADA DE EXTRANJEROS POR PUESTOS NO HABILITADOS

4.3.1 Puestos no habilitados

Varios ciudadanos y entidades sociales se dirigieron al Defensor del Pueblo solicitando la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Final Primera de la Ley 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. La nueva regulación modificó la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, al añadir una disposición, concretamente la Disposición Adicional Décima, que establece un régimen especial para Ceuta y Melilla.

La citada Disposición señala en su apartado 1 que los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España. Este rechazo, según su apartado 2, se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte. El apartado 3 dispone que las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.

El Defensor del Pueblo no interpuso el recurso de inconstitucionalidad solicitado pero resolvió formular dos recomendaciones con fundamento en las conclusiones del análisis jurídico realizado sobre la nueva Disposición.

Resulta preciso recordar que esta institución mantiene desde el año 2005 que la entrada en territorio español se efectúa cuando se han traspasado los límites internacionalmente establecidos y no corresponde por tanto a la Administración decidir dónde coloca los obstáculos que será necesario traspasar para considerar que se ha

entrado en territorio nacional. Asimismo, los límites de la actuación de los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles que actúan, dentro y fuera de nuestro territorio y singularmente en las zonas neutrales que separan Ceuta y Melilla del territorio marroquí, están también regulados por la ley española.

Respecto del régimen especial de Ceuta y Melilla, ya en el informe anual del año 2005, se reconocía la facultad del poder legislativo de establecer acotaciones territoriales para la vigencia de las leyes, sujetándose en todo caso a las normas constitucionales. Esa afirmación cobra ahora relevancia para explicar la postura del Defensor del Pueblo en relación con la Disposición Adicional Décima. La lectura del apartado primero de la citada disposición establece justamente eso: una acotación territorial para Ceuta y Melilla referida a «los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de esas dos ciudades mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera». En esos casos se establece que «podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada irregular en España».

El legislador ha optado en el caso que nos ocupa por establecer un nuevo procedimiento para las dos ciudades autónomas que se aplicará a «los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos». Sin embargo, la Disposición Adicional Décima mencionada guarda silencio respecto a cual debe ser ese procedimiento, más allá de la referencia que realiza en su apartado segundo a que el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional, de la que España es parte.

No corresponde al Defensor del Pueblo examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente examinar si la decisión adoptada es irrazonable o carente de justificación o, por el contrario, entra dentro del margen de configuración del que goza en ejercicio de su libertad de opción en este ámbito (STC 17/2013). Desde esta perspectiva, se ha de analizar la motivación del legislador para el establecimiento de un régimen especial para Ceuta y Melilla. La especialidad de las ciudades citadas viene dada por su ubicación geográfica ya que constituyen la única frontera terrestre española con un tercer Estado no miembro de la Unión Europea. Por tanto, no se puede considerar irrazonable o carente de justificación que, tomando en consideración esa realidad, se establezca un procedimiento específico aplicable a Ceuta y Melilla.

La cuestión a analizar en este punto se centra en la comprobación de si la acotación territorial realizada para la aplicación de los procedimientos previstos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en los supuestos de interceptación de un extranjero que intenta acceder irregularmente a territorio nacional, es respetuosa o no con las normas constitucionales. Esta institución considera que para ello, deberán tenerse en

cuenta en primer lugar los límites establecidos por el Tribunal Constitucional para que sean asumidos por el legislador en la regulación de los derechos de los extranjeros (STC 236/2007, de 27 de noviembre, F.4), concretamente el grado de conexión de los concretos derechos con la garantía de la dignidad humana, el contenido preceptivo del derecho, cuando este venga reconocido a los extranjeros directamente por la Constitución, el contenido delimitado para el derecho por la Constitución y los tratados internacionales y las condiciones de ejercicio establecidas por la Ley deberán dirigirse a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos, y guardar adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida.

En cuanto a los límites de la regulación de los intentos de entrada irregular en España, el Tribunal Constitucional en su sentencia del Pleno 17/2013, de 31 de enero analizó la naturaleza de la devolución, y entre otras cuestiones, estableció que la devolución no es, en sentido jurídico-técnico, una sanción, sino una medida gubernativa de reacción inmediata frente a una perturbación del orden jurídico, articulada a través de un cauce flexible y rápido. Sin embargo, esa flexibilidad y rapidez no significa que la resolución que acuerda la devolución no haya de respetar las garantías previstas en la legislación general sobre procedimiento administrativo. El Alto Tribunal se refiere especialmente a la necesidad de que la resolución que se dicte en el procedimiento de devolución atienda a los principios de publicidad de las normas, contradicción, audiencia del interesado y motivación de las resoluciones.

La citada STC 17/2013 estableció también con carácter general respecto de los procedimientos de extranjería que no existe un derecho a la completa tramitación de un procedimiento administrativo en materia de extranjería que concluya, en todo caso, con una resolución sobre el fondo del asunto. Sin embargo, deja claro que las garantías derivadas del artículo 106 CE se satisfacen si los interesados tienen derecho a someter al examen de los Tribunales la legalidad de los que ellos consideran un incumplimiento por parte de la Administración de las obligaciones nacidas de la Ley. Extremo que se asegura mediante la obligación de motivación y el carácter impugnabile de la decisión administrativa, evitando así que existan comportamientos de la Administración pública inmunes al control judicial.

Por su parte, la Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, tiene como objetivo principal desarrollar nuevas normas para los procedimientos en los Estados miembros para conceder o retirar la protección internacional, con vistas al establecimiento de un procedimiento común de asilo en la Unión. Las principales garantías que habrán de ser tenidas en cuenta en el desarrollo del procedimiento previsto en dicha Disposición con vistas a garantizar un acceso efectivo al procedimiento de examen, es una adecuada formación de los funcionarios que entren en

primer lugar en contacto con personas que busquen protección internacional, en particular, aquellos que lleven a cabo labores de vigilancia de las fronteras terrestres o marítimas o que realicen controles fronterizos. Además, los Estados miembros deben esforzarse por identificar a los solicitantes que necesitan garantías procedimentales especiales (por razón, entre otros, de su edad, género, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, enfermedad grave, enfermedad mental o consecuencias de torturas, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual).

Hay que recordar que el principio de no devolución (*non-refoulement*) impide a un Estado entregar un individuo a otro Estado en el que existan riesgos graves para su vida o su integridad física debido a su raza, nacionalidad, religión, etcétera. El derecho internacional no solo prohíbe esta forma directa de devolución; también prohíbe la entrega de una persona a un Estado que podría a su vez entregarlo a un tercer Estado donde ese riesgo existe (Artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el estatuto de los refugiados y artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos).

Además, las expulsiones colectivas no permiten que el Estado examine la situación particular de cada individuo y por lo tanto no se puede evaluar si está bajo el riesgo de daños graves en el sentido del principio de *non-refoulement*. Por ello, este tipo de expulsión está prohibida y así se determina por numerosos tratados internacionales, entre otros en el artículo 19.1 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. También se reconoce en el artículo 4 del protocolo 4 al Convenio europeo de derechos humanos.

La primera de las recomendaciones formuladas se refería a la necesidad de desarrollar con carácter urgente y por disposición reglamentaria, el procedimiento establecido en la Disposición Adicional Décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social. Se recomendó que el citado procedimiento contemplara la necesidad de dictar una resolución administrativa, con asistencia letrada y de intérprete e indicación de los recursos que se podrán interponer contra ella. Todo ello de conformidad con la interpretación realizada del alcance del artículo 106 de la Constitución española para los procedimientos de extranjería, por la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2013, de 31 de enero.

La segunda **Recomendación** se centraba en la necesidad de dejar constancia escrita en el procedimiento de que al extranjero se le ha facilitado información sobre protección internacional y que se ha verificado, mediante un mecanismo adecuado de identificación y derivación, las necesidades de protección internacional, que no es menor de edad o la concurrencia de indicios de que pudiera ser víctima de trata de seres humanos. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Directiva 2013/32/UE del

Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

Las **recomendaciones** formuladas no han sido aceptadas. En su respuesta, el Ministerio del Interior señala que el objetivo de la reforma legislativa es reforzar y clarificar la cobertura jurídica de las actuaciones de control y vigilancia fronteriza que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado llevan a cabo en los perímetros fronterizos de las Ciudades de Ceuta y Melilla y que la voluntad permanente del Gobierno español es aunar un equilibrio proporcionado entre el derecho y la obligación de un Estado de garantizar la seguridad interior de sus fronteras y el irrenunciable cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y, singularmente, de protección internacional.

También se indica que la Disposición hace explícita la garantía del respeto a la normativa internacional en materia de derechos humanos y, específicamente, de la reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria y adicionalmente señala que, no obstante el rechazo de quienes intenten la entrada ilegal en España, estos podrán solicitar, en su caso, el reconocimiento de la condición de refugiado o la protección subsidiaria en los lugares habilitados al efecto en los puestos fronterizos, de acuerdo con la normativa reguladora de las solicitudes de protección internacional en frontera.

Esta institución no comparte la posición del Ministerio del Interior sobre esta cuestión por las razones ya expuestas y que motivaron precisamente la formulación de las recomendaciones por lo que se concluyeron las actuaciones con diferencia de criterio (15009544).

Continúa abierto el procedimiento judicial iniciado como consecuencia de los fallecimientos que se produjeron en la frontera de El Tarajal (Ceuta) durante un intento de entrada irregular. En diciembre de 2015, la Fiscalía General del Estado informó del auto de sobreseimiento provisional dictado en octubre respecto de las muertes y lesiones imputadas y del sobreseimiento libre dictado respecto del delito de prevaricación por las expulsiones. En el mes de noviembre fueron presentados recursos de apelación por las acusaciones, de cuyo resultado se ha solicitado a la **Fiscalía General del Estado** que siga informando a esta institución (14003098).

Respecto a las actuaciones iniciadas en octubre de 2014, tras la recepción de varias quejas de ciudadanos solicitando la intervención del Defensor del Pueblo por la actuación de la Guardia Civil en la ciudad de Melilla tras el intento de entrada irregular en territorio nacional de unas 200 personas, ya se dio cuenta en el pasado informe anual de que esta institución había suspendido las actuaciones, tras tener conocimiento del inicio de un procedimiento judicial por estos hechos. Durante el año 2015, se ha seguido

Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas

recibiendo información de la Fiscalía General del Estado respecto del curso del procedimiento. En agosto de 2015 se dictó auto de sobreseimiento provisional y de archivo respecto de los ocho agentes de la Guardia Civil imputados que fue recurrido por las acusaciones populares personadas en el procedimiento y desestimado por el Juzgado en noviembre de 2015. En el momento de la elaboración del presente informe, las asociaciones personadas en el procedimiento han comunicado a esta institución que han formulado recurso de apelación el día 18 de diciembre (14020455 y relacionadas).

Se da cuenta para finalizar este apartado del inicio de actuaciones ante la **Comisaría de Extranjería y Fronteras** con relación a dos naufragios. Uno de ellos tuvo lugar el 29 de octubre con 55 personas, entre ellas doce mujeres, dos de ellas embarazadas y, al menos un bebé. Salvamento Marítimo habría rescatado a 15 personas, 13 hombres y dos mujeres. Las actuaciones están dirigidas a determinar si a estas personas se les ha prestado la atención que necesitan, dado el trauma sufrido al presenciar el fallecimiento por ahogamiento de buena parte de los integrantes de la patera hundida. La segunda actuación, también en el mismo sentido que la anterior, se inició como consecuencia del naufragio de una embarcación el día 17 de noviembre a 138 millas de Gran Canaria con 46 personas a bordo, 22 de ellas fueron rescatadas por Salvamento Marítimo. Del resultado de ambas actuaciones se dará cuenta en el próximo informe anual (15006196, 15014097, 15015152).

4.3.2 Centro de estancia temporal de extranjeros de Melilla

En el pasado informe se hacía referencia a la visita realizada a finales de 2014 al Centro de Estancia Temporal de Melilla y las actuaciones seguidas ante la Secretaría General de Inmigración y Emigración tras la misma. En marzo de 2015, el citado organismo respondía que debido al volumen de ocupación se estaban haciendo esfuerzos para incrementar el número de traslados y se estaban poniendo en marcha medidas para mejorar la habitabilidad del centro, con refuerzo de personal y de medios materiales. Se comunicaba también que el servicio de guardería había sido suspendido por falta de personal, que los menores en edad escolar se escolarizaban en la medida de lo posible y los que no estaban en dicha edad estaban a cargo de los padres. Se comunicaba también que el personal del CETI realizaba una labor de implicación de los padres en sus responsabilidades y se reforzaba la atención a menores en edad preescolar y escolar que estaban a la espera de asignación de centro educativo (14023966).

Durante el año 2015, se han girado dos nuevas visitas al Centro de Estancia Temporal para inmigrantes de Melilla (en mayo y en septiembre). En la visita realizada en mayo, se valoró positivamente el esfuerzo de coordinación apreciado para la agilización de los traslados de residentes del CETI a la península, entre la Dirección

General de la Policía y la Dirección General de Inmigración. Se constató que la sobreocupación que padecía el centro no parecía poder solucionarse en un corto plazo. El día de esa visita la ocupación del centro ascendía a 1.509 personas. Por lo anterior, se reiteró a la Secretaría General de Inmigración y Emigración la necesidad de acometer con urgencia las obras de ampliación proyectadas para aumentar la capacidad del centro.

Se apreció que el cambio de perfil de residente del centro apreciado en la anterior visita (que había pasado de ser un varón joven, procedente del África subsahariana, a ser grupos familiares procedentes de Siria con necesidades de protección internacional) se consolidaba. El número de menores de edad residentes en el centro el día de la visita (530) superaba por sí solo la capacidad teórica del centro que es de 480 plazas. Por lo anterior, se reiteró la necesidad de hacer efectivos los refuerzos de personal anunciados. Además, se pudo apreciar que la agilidad de los traslados a la península de los grupos familiares dificultaba la efectiva escolarización de los niños por lo se dio traslado a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** de la necesidad de elaborar con urgencia, en colaboración con el Ministerio de Educación, un plan específico de actividades para estos menores.

La Secretaría General de Inmigración y Emigración dio respuesta a las conclusiones trasladadas el 9 de junio con fecha 23 de septiembre. Al objeto de evaluar en profundidad el contenido de la respuesta, se giró nueva visita al centro el día 30 de septiembre. El día de la visita, el CETI cuadruplicaba su capacidad, con una ocupación de 1.700 personas, entre ellas más de 500 menores. Se constató que, a pesar de que se realizaban traslados semanales de residentes a la península, estos resultaban insuficientes, teniendo en cuenta el grado de ocupación y el alto número de personas solicitantes de protección internacional, menores de edad y personas especialmente vulnerables. Se comprobó que en el centro residían personas con discapacidades físicas severas a los que resultaba imposible atender de forma especializada debido a la saturación del centro. Por ello, con fecha 9 de octubre, se recomendó a la Secretaría General de Inmigración y Emigración el traslado a la península de manera urgente, en colaboración con entidades especializadas en la acogida humanitaria, de todas aquellas familias con menores de edad, así como a las personas con discapacidad física.

También se dio traslado de la situación de los menores al **Ministro de Educación**, en particular sobre la carencia de actividades y la inexistencia de espacios seguros para ellos. También se hacía referencia a que el perfil de los menores de edad, en su inmensa mayoría de nacionalidad siria, con desconocimiento del idioma español y con graves traumas y carencias tras las experiencias vividas desde que salieron de su país, dificultaban su escolarización normalizada. Por ello, se recomendó a dicha autoridad que diseñara un plan para programar y atender, en coordinación con el

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, las necesidades educativas específicas de los menores de edad que llegan al CETI. En el momento de elaboración de este informe no se había recibido respuesta a las citadas recomendaciones (15008175).

Se constató también que en muchas ocasiones, se demoraba el traslado de los solicitantes de asilo a la península debido a que la tarjeta que les identifica como solicitantes y que es válida solo en Melilla no había sido expedida. La utilidad de dicha tarjeta es mínima dado que en muchos casos se expide inmediatamente antes del traslado y una vez efectuado este se anula y se emite una nueva en la península. Se recomendó que la expedición se realizara una vez en la península, en aras de una mayor eficacia y para evitar complicaciones innecesarias en los traslados. La **Dirección General de la Policía** no ha aceptado la **Recomendación** al considerar que, frente al principio de eficacia en la actuación de las Administraciones Públicas en el que está institución basó su **Recomendación**, debía primar el principio de legalidad que, a juicio del citado organismo, impedía compartir la argumentación esgrimida por esta institución (14023967).

4.4 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

4.4.1 Determinación de la edad

En relación con la determinación de la edad de los extranjeros cuya minoría de edad no puede ser establecida con seguridad, se ha continuado el seguimiento con las distintas administraciones acerca del cumplimiento de las 41 **Recomendaciones** efectuadas por el Defensor del Pueblo en el informe monográfico *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*, una vez publicado el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados que recoge la mayoría de las recomendaciones.

Como se indicó en el anterior informe anual, el citado protocolo dispone la incoación de procedimientos de determinación de la edad, en determinados supuestos, a menores que son titulares de documentación acreditativa de dicha minoría. En el informe monográfico *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*, el Defensor del Pueblo consideró que no se debía someter a dichos procedimientos a menores que se encuentran documentados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que regula los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social. Como ya se informó en el pasado informe anual el citado protocolo fue recurrido ante la Sección sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Tras su admisión a trámite en diciembre de 2014, el mencionado Tribunal declaró su falta de competencia objetiva y ordenó la remisión de los autos a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la

Informe anual del Defensor del Pueblo 2015

Audiencia Nacional, procedimiento ordinario 378/2015, que aún no ha sido resuelto en el momento de cerrar este informe.

Ya se dio cuenta en el pasado informe anual de la doctrina jurisprudencial del Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo consistente en que el inmigrante de cuyo pasaporte o documento de identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado y sometido a pruebas complementarias de determinación de la edad, pues no cabe cuestionar sin una justificación razonable por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido. Durante el año 2015 se ha tenido conocimiento de otras nueve resoluciones en el mismo sentido del Tribunal Supremo.

Pese a la citada doctrina jurisprudencial, se han continuado recibiendo quejas acerca de la incoación de procedimientos de determinación de la edad a menores que cuentan con pasaporte u otra documentación que acredita su minoría de edad (15004584, 15004575, 15006881, entre otras).

En lo referido a la implantación del nuevo sistema informático de gestión de los Institutos de Medicina Legal (Orfila), que permita la cesión de información entre los mismos, la **Secretaría de Estado de Justicia** informó de la puesta en funcionamiento de la citada aplicación informática, en fase de prueba piloto, estando prevista su efectiva implementación a partir del año 2014. Se ha solicitado al citado organismo que continúe informando sobre la puesta en funcionamiento de la citada aplicación (11019553).

4.4.2 Otras cuestiones

En relación con el cese de tutela y la extinción de la autorización de residencia de los menores extranjeros no acompañados motivado por el abandono del centro en el que residen, se han continuado las actuaciones con los servicios de protección de la Ciudad de Melilla y de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sobre este asunto, se formularon Recordatorios de Deberes Legales a la **Subdelegación del Gobierno en Cádiz** y a la **Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** (14003838, 14003974 y 14018695).

Sin embargo, desde la entrada en vigor de la nueva redacción dada al artículo 172 del Código Civil por la Ley 26/2015, de 28 de julio, actuaciones de las entidades de protección de menores que tradicionalmente habían sido denunciadas por esta institución, son ahora legalmente reconocidas. La nueva redacción del citado artículo 172 establece en su apartado quinto nuevas causas de cese de tutela para los menores declarados en situación de desamparo y tutelados por una entidad pública. Establece que cesará la tutela cuando se compruebe fehacientemente que el menor se ha trasladado voluntariamente a otro país; que se encuentra en territorio de otra Comunidad

un protocolo de actuación que incorpora a la Secretaría General de Sanidad para articularlo a través de medios informáticos que supongan una garantía adicional en términos de seguridad, agilidad y protección de datos de carácter personal. Según se informó, el protocolo se encontraba pendiente de recibir los informes solicitados a diferentes instituciones, entre ellos la **Agencia Española de Protección de Datos**, a quien esta institución solicitó información. En febrero, el citado organismo comunicó que no había recibido petición formal al respecto por lo que se volvió a solicitar información a la Secretaría General de Inmigración y Emigración el pasado mes de abril sin que se haya recibido respuesta al cierre de este informe (12000281).

Continúan abiertas las actuaciones iniciadas en diciembre de 2011 con el fin de conocer las circunstancias en que se produjo la muerte por meningitis de una interna en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, quedando a la espera de seguir recibiendo la información precisa sobre los hechos expuestos (11024730).

Han finalizado las actuaciones practicadas en relación con el fallecimiento de un interno en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Barcelona en diciembre de 2013, tras comunicar la Fiscalía que la Audiencia Provincial de Barcelona dictó auto en abril de 2015 confirmando el sobreseimiento provisional dictado en su día por el Juzgado de instrucción (13032593).

4.6 EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES

En el pasado informe anual se dio cuenta de la **Recomendación** formulada a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para la revisión de los protocolos de actuación relacionados con el derecho de asistencia letrada en sede policial de los ciudadanos extranjeros detenidos con el fin de materializar la ejecución de una orden de expulsión. Se solicitaba que se facilitara dicha asistencia cuando así se solicite y resulte necesario como expresión del derecho de tutela judicial efectiva. La Comisaría General de Extranjería y Fronteras ha aceptado la citada **Recomendación** al indicar que el derecho fundamental a la asistencia letrada de los extranjeros detenidos que van a ser expulsados, está plenamente garantizado en el artículo 17.3 de la Constitución española.

Según manifiesta, el extranjero detenido cuya expulsión va a ser ejecutada tiene derecho a solicitar la asistencia del letrado que ha seguido toda la tramitación de su expediente y expulsiones frustradas en su caso, o bien puede nombrar un nuevo letrado, o en todo caso, será asistido por un letrado de oficio.

Se informa de que dicha asistencia reúne las características de ser inmediata a la ejecución de la expulsión, de quedar documentada en los libros de registro, telefonemas y hojas de información de derechos y reforzada por la sanción penal y disciplinaria en la

que puede incurrir todo responsable policial que no garantice este derecho fundamental del detenido (14002261, 15000274, 15012683).

Se iniciaron actuaciones con la **Subdelegación del Gobierno en Cádiz** al conocer la situación de un ciudadano extranjero quien, tras resultar herido al intentar acceder de manera irregular a territorio nacional por la valla fronteriza de Ceuta, fue evacuado a un hospital en la península donde fue intervenido quirúrgicamente y perdió un ojo. La asociación que se dirigió a esta institución exponía que, mientras se encontraba en el hospital se había incoado un expediente sancionador por estancia irregular que había culminado con una sanción de expulsión. El letrado de la citada asociación interpuso un recurso de reposición que fue desestimado. El Defensor del Pueblo formuló una sugerencia solicitando la revocación de la resolución de expulsión a la vista de las especiales circunstancias humanitarias que rodeaban el caso. La Subdelegación del Gobierno en Cádiz rechazó en un primer momento la sugerencia argumentando que se había adoptado la resolución correspondiente, en estrictos términos de legalidad, teniendo en cuenta que el citado ciudadano había accedido a territorio nacional de manera irregular y que se habían tenido en cuenta las circunstancias individuales del caso concreto, sin que existiesen argumentos jurídicos suficientes para adoptar una resolución en contrario.

Esta institución elevó el contenido de la sugerencia al **Delegado del Gobierno en Andalucía** al considerar que dicha argumentación no había tenido en cuenta las circunstancias concurrentes. Se recordó que estuvo ingresado en el hospital desde su entrada a territorio español donde fue trasladado desde Ceuta por las propias autoridades españolas y que había estado en todo momento localizado debido a la gravedad de sus lesiones y a las numerosas citas médicas programadas, una vez obtenida el alta médica, a las que había acudido asistido por la asociación que formuló la queja. Finalmente, la sugerencia formulada fue aceptada, comunicando la revocación de la expulsión del interesado y la concesión de la autorización de residencia por circunstancias excepcionales (13033399).

En otro supuesto se iniciaron actuaciones con la **Delegación del Gobierno en Cantabria** al haberse acordado el mantenimiento de la sanción propuesta en un procedimiento de expulsión, cuando la interesada había contraído matrimonio con un ciudadano comunitario antes de que finalizara el procedimiento. Por ello, esta institución ha formulado una sugerencia —aún pendiente de respuesta— para que se revoque la resolución cuestionada por la que se impuso a la interesada una sanción de multa y que se deje sin efecto dicha sanción (14016928).

Se ha reiterado el contenido de la **Recomendación** formulada en el año 2012 al **Secretario de Estado de Justicia** para que se impartan las instrucciones que procedan a los encargados de los registros civiles para evitar que, de manera sistemática, se

considere la situación documental irregular de uno de los contrayentes, indicio suficiente para solicitar informe a la policía, que implique que el extranjero haya de personarse en dependencias policiales. En respuesta a dicha **Recomendación**, la administración ha rechazado de nuevo la misma reiterando el contenido del informe que ya remitió en el año 2012 en el que refiere que, el hecho de que exista la posibilidad de que al personarse en las dependencias policiales se ejecute una orden de expulsión dictada por el órgano competente sobre una de las partes, no debe llevar a cohibir en el encargado dicho celo, pues de otra manera se estarían —con la finalidad de evitar el cumplimiento de un acto legalmente dictado, salvo prueba en contrario— limitando los elementos de juicio del encargado con el consiguiente riesgo de consolidación de una situación fraudulenta (11017401).

Continúa abierta la actuación iniciada en el año 2012 con la **Subdelegación del Gobierno en Barcelona** relativa a la materialización de una resolución sancionadora de expulsión, dictada contra un ciudadano extranjero a pesar de que se había procedido a la revocación de la resolución sancionadora de expulsión y su sustitución por multa. Esto sucedió debido a la ausencia de las conexiones de las aplicaciones informáticas de las Oficinas de Extranjería con el Registro Central de Extranjeros en todo lo referente a los procedimientos sancionadores. A fines de 2015, la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** ha comunicado que se habían concluido los trabajos con la División de Tecnologías de la Información del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para la creación de un servicio web para la comunicación de estos casos desde la aplicación de extranjería del referido Departamento a la base de datos del Registro Central de Extranjeros que gestiona la Dirección General de la Policía. Estaba previsto su funcionamiento de manera inminente, por lo que se dará cuenta de la puesta en marcha efectiva del mismo en el próximo informe anual (12002745).

4.7 VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS

4.7.1 Protocolos de identificación a víctimas de trata

Se continúa realizando un seguimiento de los protocolos de identificación de mujeres que han sido víctimas de trata con fines de explotación sexual, así como de procesos penales seguidos por delito de trata de seres humanos en sus distintas caracterizaciones, recibiendo información periódica por parte del **Fiscal General del Estado** (10034879, 10034359, 11023665, entre otras).

Se ha solicitado también información a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** al objeto de conocer los resultados del Protocolo elaborado para la detección y actuación ante posibles casos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual en los centros de migraciones y a los dispositivos propios o

subvencionados por dicha Secretaría General, a fin de valorar su eficacia y, en su caso, promover las modificaciones necesarias para mejorar dicha herramienta (15015918).

4.7.2 Víctimas menores de edad

Como consecuencia de las actuaciones practicadas en relación con las anomalías detectadas en la fuga de un centro de protección de menores madrileño de una menor víctima de trata, se ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de estas personas debido a las pocas capacidades y recursos personales de los que disponen.

El ingreso de estas menores en los servicios de protección, junto a la falta de medidas específicas y la naturaleza del delito, supone un riesgo para los menores y por ese motivo el artículo 146 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, dispone en su apartado 2 que «la Institución pública responsable de la tutela legal de la víctima menor de edad o el Ministerio Fiscal podrán proponer la derivación del menor hacia recursos específicos para víctimas de trata de seres humanos por razones de protección o de asistencia especializada».

Por lo expuesto, resulta evidente la necesidad de un tratamiento específico para los menores que, salvaguardando su interés superior, proteja a la potencial víctima y evite que, en aras de un tratamiento igualitario con los demás tutelados o residentes en los centros de protección, acaben cayendo en manos de sus explotadores, lo que implica una quiebra de la protección que el Estado debe ofrecer a las víctimas de trata de seres humanos y particularmente a los menores que presentan indicios de ser víctimas. Por ello, ya se dio cuenta en el pasado informe anual de la **Recomendación** formulada a la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid y de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para impulsar, en coordinación con el Fiscal General del Estado, un Protocolo de actuación específico para su puesta en marcha inmediata, siempre que se detecten indicios de trata de seres humanos en menores, o siempre que dichos indicios hayan sido advertidos por otros profesionales como consecuencia de su trato directo con el menor.

En respuesta a la **Recomendación**, la entidad de protección de menores autonómica reconoció las carencias de los centros de protección de menores en la atención a los problemas específicos que presentan estos menores pero afirmaba que, desde los centros se está en contacto con las entidades que trabajan en estos campos y el personal técnico y jurídico del Instituto Madrileño de la Familia y el Menor acudía a las formaciones, jornadas y foros que sobre esta materia se celebran en Madrid.

Por su parte, la Comisaría General indicó que el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores no acompañados, ya contempla los derechos que asisten a los que se hallen en situación de riesgo de sometimiento a

redes de trata de seres humanos. También se afirma que el citado instrumento jurídico recoge la información que deben recibir los menores extranjeros que se encuentren en dicha situación y el modo en el que se les debe transmitir.

La Fiscalía ha comunicado a esta institución que en las Jornadas de Fiscales Delegados de Extranjería se ha considerado imprescindible la creación y dotación de centros especializados para alojamiento y atención de las víctimas de trata de seres humanos menores de edad.

En este marco, desde la **Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, se pretende crear un grupo de trabajo para la elaboración del Protocolo marco relativo a la detección, identificación, asistencia y protección de los menores de edad víctimas de trata, **Recomendación** que esta institución formuló en el marco del estudio monográfico dedicado a la trata de seres humanos en España (13029644).

En el momento de cerrar este informe anual, se ha recibido una nueva queja de una asociación dando traslado de una situación muy similar a la anterior. Una menor, cuya mayoría de edad había sido incorrectamente determinada, fue detectada en el CIE de Madrid. Tras la realización de pruebas de determinación de la edad, ordenadas por el Juzgado de control del CIE, la menor fue puesta en libertad y acogida en un centro de protección. Se ha solicitado a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** información para conocer si se ha iniciado el procedimiento de identificación como víctima de trata de la menor y en el caso de haberse realizado la entrevista, si se ha contado con alguna organización especializada y si se ha elaborado el informe policial correspondiente. Se dará cuenta en el próximo informe anual de los resultados de esta actuación (15018645).

Se ha continuado realizando un seguimiento de las actuaciones realizadas para la correcta identificación de menores de corta edad que llegan en patera acompañados de adultos que presentan indicios de trata de seres humanos. Se ha podido comprobar que, tras ser derivados a un centro de acogida humanitaria, la mayoría de ellos abandonan el citado centro días después y que no se conoce el paradero actual de un importante número de estos menores (15010018).

El Defensor del Pueblo ha recomendado a la **Dirección General de la Policía** que se realicen las actuaciones oportunas que permitan compartir con las autoridades policiales extranjeras los datos de menores, posibles víctimas de trata, a efectos de su localización y evitar las situaciones de riesgo y explotación en las que puedan encontrarse, dada la naturaleza transnacional del delito de trata.

La citada administración ha comunicado que comparte con el Defensor del Pueblo la necesidad de adopción de las medidas citadas. Sin embargo, considera que resulta

Informe anual del Defensor del Pueblo 2015

necesaria una modificación de los reglamentos europeos, concretamente del Reglamento (UE) número 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares de cara a la aplicación efectiva del Reglamento (UE) número 604/2013, además de los cambios de programación en el sistema de búsqueda automático de datos «Afis» de Eurodac.

En el ámbito interno, a los menores extranjeros no acompañados se les toma la reseña decadactilar y fotográfica, para su inclusión en el subregistro de la base de datos Adextra, actuando el Sistema Automático de Identificación Dactilar (Said) de apoyo para garantizar la correcta protección de los anteriores, evitando que ante posibles cambios forzados de uso de datos de filiación del menor, se impida su correcta identificación y garantizando así, el correcto seguimiento por los servicios sociales y policiales que protegen a estos.

Cuando se produce la desaparición de uno de estos menores, la denuncia de los hechos activa los protocolos establecidos al efecto por la Secretaría de Estado de Seguridad y, en lo que respecta a la cooperación internacional, la grabación de la desaparición en la base de datos policial «Personas» se difunde automáticamente a nivel europeo a través del SIS-II.

En estos momentos, la difusión no incorpora de forma automática las impresiones dactilares del menor desaparecido, sino que se debe completar la información difundida mediante el envío de las impresiones dactilares y otros datos, en fichero digital, por Sirene e Interpol.

Desde la Unión Europea se está contemplando la posible adquisición de un sistema de búsqueda automático (AFIS para el SIS-II) para este fin. La Comisaría General de Policía Científica ha indicado la conveniencia de contar con esta herramienta.

Al cierre de este informe se ha solicitado a la administración que continúe informando de las sucesivas actuaciones que se realicen para compartir con las autoridades policiales extranjeras los datos de menores posibles víctimas de trata (14004503, 14002585).

4.7.3 Plan de lucha contra la trata con fines de explotación laboral

Continúa sin existir un plan de lucha contra la trata con fines de explotación laboral. Las recomendaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo a partir del informe monográfico *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*, presentado en 2012, con actualizaciones posteriores, no han sido aceptadas.

Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas

Tras varias reuniones con asociaciones que trabajan con temporeros agrícolas se constató que la Inspección de Trabajo tenía muchas dificultades para llegar a los tajos o tareas, controlar el alta en la Seguridad Social y las condiciones de desarrollo de la actividad, ya que las fincas están cercadas y cualquier actuación ordinaria pierde el efecto sorpresa.

Sin embargo, se estima que una presencia de la Inspección de Trabajo en las zonas de salida de las fincas, seguida de un cotejo de las bases de afiliación al sistema especial agrario, así como el desarrollo de un plan de entrevistas aleatorias a los trabajadores que salen de las fincas, podría mejorar el control de esta actividad.

La constancia de estos hechos ha llevado al Defensor del Pueblo a solicitar información al **Ministerio de Empleo y Seguridad Social** sobre el resultado de las campañas de inspección realizadas por las autoridades laborales en estos asentamientos y otros de los que se tenga conocimiento, así como de las posibles denuncias por incumplimiento de las condiciones de trabajo, al objeto de conocer si existe algún plan específico de actuación a la vista de las denunciadas dificultades para llegar a conocer los tajos y comprobar los testimonios de posibles prácticas abusivas (12027197).

4.8 OFICINAS CONSULARES

Un año más se ha de hacer mención al iniciar este apartado al número de quejas relativas a la denegación de visados por reagrupación familiar, solicitados por cónyuges de extranjeros residentes, al considerar los órganos consulares que sus matrimonios se habían celebrado en fraude de ley.

Se han continuado recibiendo quejas respecto a denegaciones de este tipo de visados por parte del Consulado de España en Nador (Marruecos). Se estimó la Sugerencia formulada por la denegación de un visado al estimar en fraude de ley el matrimonio de los solicitantes, al celebrarse por lo civil pese a profesar la religión musulmana. Asimismo, se aceptó la Sugerencia para conceder un visado, que se denegó por considerar su matrimonio en fraude de ley, pese a que la solicitante llevaba 25 años casada y tenía varios hijos. Se aceptó también una sugerencia para la concesión de visado a una menor de 17 años a la que se denegó la reagrupación con su madre, ya que ello supondría romper el vínculo familiar con sus abuelos y por la posibilidad de que la menor adoptase un desarrollo de socialización y estilos de vida no deseables (15000900, 14023900, 14021319, 14010759).

Han continuado las actuaciones en relación con las resoluciones dictadas por el **Consulado de España en Agadir (Marruecos)** en los visados para reagrupación familiar. Se formuló una sugerencia, que fue aceptada, solicitando la revocación de la

denegación del visado instado por la cónyuge de un extranjero residente, al cuestionar el consulado su vínculo matrimonial. Igualmente, se formuló una sugerencia al citado organismo por la resolución denegatoria dictada en el visado de reagrupación familiar de una menor, en el que se hace constar que «el objetivo es reagrupar al miembro de la familia que está próximo a cumplir la mayoría de edad y como consecuencia perderá el derecho a reagruparse» (15002133, 15013338).

En relación con los medios humanos y materiales con que cuentan los órganos consulares para ejercer las funciones que tienen encomendadas, se han realizado múltiples actuaciones. En una de ellas, se solicitó información a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** sobre las largas colas a la intemperie que soportan los ciudadanos para realizar gestiones en el Consulado General de España en Quito (Ecuador). Dicho organismo dio cuenta del incremento de la carga de trabajo que soporta el citado consulado, debido a la adquisición de la nacionalidad española por ciudadanos de origen ecuatoriano, a la llegada de españoles a dicho país por motivos laborales y al aumento de las solicitudes de visados. Se comunica que se ha habilitado un puesto adicional de información y que se están realizando gestiones para la implantación de un sistema de cita previa, que permita regular la gestión de los tiempos de espera de una manera más satisfactoria para los ciudadanos (14019102).

Sobre la demora de más de cuarenta y cinco días en la asignación de citas en la página web de la empresa que gestiona la presentación de solicitudes de visado en el Consulado General de España en Bogotá (Colombia), la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios informó que en el mes de mayo de 2015 se recibieron casi mil solicitudes al día, lo que provocó la saturación de la página y la demora en la asignación de citas, que en algunos casos se concedieron para una fecha posterior al viaje previsto. Para resolver la situación se adelantaron las citas concertadas con fecha posterior al viaje y se reservan doscientas cincuenta citas diarias, puestas a disposición de los interesados a media mañana y a media tarde para atender las solicitudes de viajes próximos o urgentes. Respecto a la tramitación preferente de los visados en régimen comunitario, se informa de que en la actualidad el sistema da un trato diferenciado según el tipo de visado solicitado (15006225).

Se iniciaron actuaciones por la demora de la Oficina Consular de la **Embajada de España en Islamabad (Pakistán)** en resolver de modo expreso los recursos interpuestos por los interesados. Las autoridades consulares remitieron informe de la Embajada en el que constaba que, ante la insuficiencia de los medios humanos para atender las solicitudes, se decidió volcar toda la información disponible sobre los procedimientos en la página web de la Embajada, lo que ha supuesto una mejora sustancial en la atención al público. Asimismo se trasladaba el importante incremento de

Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas

las solicitudes recibidas en el año 2015, tanto relativas al Registro Civil Consular, como a la legalización de documentos y a la tramitación de visados. Se informaba de que para intentar paliar las carencias con las que cuenta la Embajada se convocó un nuevo puesto de Jefe de Negociado y se incorporaron dos auxiliares administrativos, uno fijo y otro temporal. No obstante, dicho organismo considera que estas medidas no serán suficientes si continúa el aumento de las solicitudes (15002334, 15002793, 15011262 y relacionadas).

Se han iniciado también actuaciones con distintos organismos consulares respecto a las debidas garantías para los ciudadanos en la tramitación de los expedientes de visado. En una de ellas, motivada por la falta de resolución del recurso interpuesto por una ciudadana iraní contra de la denegación de su solicitud de visado, la **Embajada de España en Teherán (Irán)** comunicó que desestimó el mismo por silencio administrativo debido «a la carga de trabajo de la Sección Consular y la incapacidad de atender por escrito todos y cada uno de los recursos de reposición que se interponen». A la vista de lo informado, se recordó a dicho organismo el deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y de proceder a su notificación a los interesados (15001298).

Acercas de las deficiencias detectadas en la motivación de las resoluciones denegatorias de visados dictadas por los organismos consulares, se iniciaron actuaciones con las autoridades consulares por la denegación por la **Embajada de España en Nouakchott (Mauritania)** de un visado en régimen comunitario, motivada en que «las informaciones comunicadas para justificar el objeto y condiciones de la estancia prevista no son de confianza», pese a que se había aportado documentación oficial del vínculo familiar del solicitante con un ciudadano español y la dependencia económica del mismo, sin que la resolución dictada reflejase la documentación concreta que no se consideraba fidedigna. Se concluyó la actuación tras recordar a la Embajada el deber legal de motivar adecuadamente las denegaciones de visados de estancia en régimen comunitario, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea, de modo que los interesados puedan conocer las razones de la denegación (15006487).

En el mismo sentido se iniciaron actuaciones por la denegación por el **Consulado General de España en La Habana** de un visado en régimen comunitario, al no considerar justificado el propósito y las condiciones de la estancia prevista, pese a que la solicitante acreditó ser ascendiente de cónyuge de un ciudadano español y contaba con acta de manifestaciones de dicho ciudadano prestando su consentimiento para acogerlo. La Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios informó de que había indicado al citado Consulado que se notifique debidamente la

denegación en el presente caso, así como en todos los visados en régimen comunitario, reiterando las instrucciones impartidas a tal efecto a los órganos consulares (15003070).

También referida al Consulado General de España en La Habana se inició una intervención, al comprobar que dicho organismo desestima los recursos interpuestos contra la denegación de visados con un mismo formulario, en el que consta como motivo de la desestimación «no acreditar en el recurso, según lo establecido en el artículo 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la concurrencia de cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 del mismo texto legal», sin hacer referencia al caso concreto, ni a la información y documentación aportadas por los interesados. Se concluyó la actuación formulando un recordatorio de deberes legales a la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios sobre el deber legal de los órganos consulares de motivar adecuadamente las resoluciones denegatorias de visados, evitando utilizar formularios que no hagan referencia a las circunstancias particulares de los solicitantes (14009478).

Respecto a las motivaciones de las denegaciones de visados en régimen comunitario, de la que se daba cuenta en informes anteriores, la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios comunicó la imposibilidad de reflejar correctamente los motivos de la denegación, a causa de que los visados tipo Schengen están regulados por la normativa comunitaria, que dispone para su denegación la utilización del impreso uniforme recogido en el Reglamento 810/2009, que establece un código comunitario sobre visados. El citado impreso no recoge los motivos de denegación aplicables a los familiares de ciudadanos comunitarios especificados en la Directiva 2004/38/CE, de 29 de abril, sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir en el territorio de la Unión, así como en el Real Decreto 240/2007, que transpone a nuestro ordenamiento dicha Directiva.

Esta institución entendió que dicha actuación no resultaba ajustada a derecho, por lo que dio traslado de dicho asunto al **Defensor del Pueblo europeo**. En su respuesta el citado organismo ha comunicado que el formulario armonizado para notificar y motivar la denegación de visados, establecido en el Código de visados, no es un instrumento adecuado para denegar un visado de entrada a un miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que entra en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/38/CE.

Se comunicó también que la propuesta de refundición del Código de visados, que se examina actualmente en el Parlamento Europeo y el Consejo, aboga por precisar las facilidades que han de concederse a los familiares de los ciudadanos de la Unión. Una vez que la propuesta haya sido aprobada, se modificará el Manual del código de visados

y se añadirán orientaciones detalladas sobre cómo los Estados miembros deben, entre otras cuestiones, motivar la denegación de visados de miembros de la familia de ciudadanos comunitarios, a los que les es aplicable la citada Directiva.

Asimismo, se comunicaba que la Comisión contactará con las autoridades españolas para aclarar la interacción entre las normas generales establecidas en el Código de visados y las disposiciones sobre los derechos de los familiares de los ciudadanos de la UE que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/38/CE.

A la vista de lo anterior, se ampliaron las actuaciones con la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios**, que ha comunicado que, atendido el criterio de la Comisión Europea, ha remitido instrucciones a las oficinas consulares para que las denegaciones de visados de familiares de ciudadanos comunitarios no se realicen con el modelo uniforme recogido en el Anejo VI del Código de Visados, sino con un modelo que recoja los motivos específicos de denegación aplicables a este tipo de visados (13021209).

También en relación con la correcta motivación para denegar visados solicitados por familiares de ciudadanos comunitarios, se han iniciado distintas intervenciones por resoluciones dictadas por el **Consulado General de España en Guayaquil (Ecuador)**. Se formuló una sugerencia a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** dirigida a la concesión del visado en régimen comunitario solicitado por el hijo de una ciudadana española, denegado al considerar el consulado que no vivía a cargo de su madre ya que se cuestionaba, con carácter genérico, que las transferencias realizadas se dedicaran al sustento económico de los miembros de la familia y se consideraba que se dedican a la adquisición de viviendas. Se concluyó la intervención tras la aceptación de la sugerencia y la expedición del visado (14009771).

El citado Consulado denegó igualmente el visado a la hija menor de veintiún años de una ciudadana española, haciendo constar la resolución denegatoria que «no cumple los requisitos del artículo 2 del Real Decreto 240/2007». La Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios informó de que en la resolución adoptada se había producido una confusión entre los requisitos para la reagrupación de familiares en régimen general y los de entrada en el territorio nacional de familiares de ciudadanos de la Unión, por lo que se había instruido al citado consulado para que revisara el caso y expidiera el visado correspondiente (15007916).

Se inició una actuación por los requisitos exigidos para la concesión de visados de estancia en régimen comunitario, que constan en la página web de la empresa que gestiona la presentación de visados ante la **Embajada de España en Ankara (Turquía)**. Entre otros requisitos, se exigía billetes de vuelta, reserva hotelera confirmada o carta de

invitación, seguro médico de viaje, carta de empleo, movimientos de la cuenta bancaria personal, etcétera. Se formuló una **Recomendación** a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** para que se impartan instrucciones a la Embajada de España en Ankara a fin de eliminar los requisitos *extra-legem* establecidos en la citada página web para la tramitación de visados de familiar de ciudadanos de la Unión. En su respuesta, la Dirección General comunicó que la versión inglesa sí que refleja de modo correcto los requisitos, al contrario que la versión en castellano, en la que constan requisitos no exigidos legalmente. Advertido el error, las autoridades consulares han trasladado a la empresa la necesidad de su corrección (14018639).

Han continuado las actuaciones acerca de los requisitos establecidos por los distintos consulados para considerar acreditada la dependencia económica de los ascendientes, y descendientes mayores de veintiún años, de ciudadanos comunitarios. Se ha iniciado actuaciones con el **Consulado General de España en Santo Domingo (República Dominicana)** en relación con los requisitos exigidos para considerar acreditada dicha dependencia, así como por la publicidad de los índices económicos utilizados para establecer la cuantía económica necesaria (15008910).

Asimismo, se han realizado actuaciones la denegación por el **Consulado General de España en Lagos (Nigeria)** de visados de reagrupación familiar solicitados por menores de edad. En este sentido se han efectuado dos sugerencias por la denegación de los visados solicitados por menores, al no aportar la documentación solicitada en el plazo previsto. En las mismas, se ha solicitado la concesión de los visados, una vez aportada por los interesados la documentación requerida que acredita el cumplimiento de los requisitos para ejercer su derecho a la reagrupación familiar, de acuerdo con el principio de interés superior del menor (14011186, 14021753, 15004455, entre otras).

4.9 PROCEDIMIENTOS DE RESIDENCIA Y CUESTIONES CONEXAS

4.9.1 Régimen comunitario

Requisitos normativos exigidos a los familiares de ciudadanos de la Unión

Se han continuado recibiendo quejas de ciudadanos extracomunitarios, cónyuges, ascendientes y descendientes de nacionales españoles, por la dificultad para obtener o renovar su autorización de residencia. Como reflejaba el anterior informe, se formularon recomendaciones a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** para que se impartiesen instrucciones a fin de eliminar los requisitos de recursos económicos y seguro de enfermedad, tanto a cónyuges como a ascendientes de españoles, que no

fueron aceptadas. Tras reiterar las recomendaciones, el citado organismo informó de que estaba realizando un estudio sobre la aplicación a los familiares de españoles de los requisitos estipulados en el Real Decreto-ley 16/2012, de 30 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones (13007759, 13025092 y relacionadas).

A la vista de la información proporcionada, se solicitó a la mencionada Secretaría General que incluyese en el citado estudio la revisión de la exigencia de medios económicos a los hijos menores de ciudadanos españoles, a los que se les ha denegado la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión por no cumplir sus ascendientes el requisito de suficiencia de medios económicos (14005121).

En la respuesta recibida el citado organismo reitera que considera que su actuación es regular y que se encuentra respaldada por la Sentencia de 27 de abril de 2012, del Tribunal Supremo, en la que se estipula que la reagrupación de familiares de ciudadanos españoles se regula por el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea, sin que dicha norma distinga entre los familiares de españoles y de ciudadanos de otros países de la Unión.

En atención a los fundamentos expuestos en las Recomendaciones formuladas, el Defensor del Pueblo considera que a los citados familiares de ciudadanos españoles no se les debe aplicar el Real Decreto-ley 16/2012, de 30 de abril, por lo que se han concluido las actuaciones iniciadas trasladando a la Secretaría General de Inmigración y Emigración la diferencia de criterio de esta institución sobre el presente asunto.

Acerca de la denegación de las solicitudes de residencia presentadas por cónyuges de ciudadanos españoles, se han aceptado las sugerencias efectuadas a la **Subdelegación del Gobierno en Barcelona y a la Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife**. Asimismo, se aceptó la Sugerencia efectuada a la **Subdelegación del Gobierno en Las Palmas** por la concesión al interesado de una autorización de residencia, condicionada a la duración de la beca de la esposa (14011370, 14023733, 15008748). Por contra, no se han estimado las sugerencias dirigidas a la **Subdelegación del Gobierno en Valencia y a la Delegación del Gobierno en el Principado de Asturias** (14004788, 14017181).

Se dirigió a esta institución una ciudadana reclamando por la incoación de un procedimiento sancionador de expulsión, tras denegarse la autorización de residencia solicitada en su condición de cónyuge de ciudadano español. Se formuló una sugerencia a la Subdelegación del Gobierno en Valencia para que se revocase la expulsión, que fue aceptada y una **Recomendación** a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras a fin de que se impartan instrucciones a las comisarías para que no se incoe expediente

sancionador a las personas a las que se haya denegado la tarjeta comunitaria por incumplimiento del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, a excepción de los supuestos previstos en el mismo y siguiendo el procedimiento dispuesto. Se concluyó la actuación tras aceptar la Comisaría General la **Recomendación** efectuada (13031419).

Se han recibido quejas por la denegación de solicitudes de tarjetas de residencia de hijos menores de edad de ciudadanos comunitarios. El artículo 185 del Real Decreto 557/2011 especifica que los hijos nacidos en España de extranjero que se encuentre residiendo en España adquirirán automáticamente la misma autorización de residencia de la que sea titular cualquiera de sus progenitores. La Sugerencia formulada fue aceptada. En ese mismo sentido también se formularon sugerencias a la Subdelegación del Gobierno en Alicante, que también fueron aceptadas (15000802, 14018658).

Asimismo, se iniciaron actuaciones con la Subdelegación del Gobierno en Alicante por la extinción de las autorizaciones de residencia de familiar de ciudadano de la Unión a dos menores de edad, a causa del divorcio de sus padres. La Subdelegación comunicó que el Criterio de gestión 1/2012 de la Subdirección General de Inmigración sobre permanencia de familiares extracomunitarios en el régimen comunitario relativo al contenido del artículo 9.4 del Real Decreto 240/2007, no alcanza a ascendientes ni descendientes directos del familiar de nacionalidad extracomunitaria, a través del cual adquirieron el derecho de residencia en régimen comunitario.

A la vista de lo informado, se dirigió escrito a la Secretaría General de Inmigración y Emigración solicitando información sobre las previsiones para el mantenimiento de la residencia de los menores familiares de ciudadanos de la Unión. El citado organismo ha comunicado que se va a elaborar un estudio sobre la regulación dada a la materia en los otros Estados miembros. En el próximo informe anual se dará cuenta del resultado de las actuaciones (14011467).

Requisitos para la acreditación de la convivencia estable como pareja de hecho

Como se indicó en el pasado informe anual, la Secretaría General de Inmigración y Emigración había anunciado que se estaba elaborando una modificación del Real Decreto 240/2007 que afectaría a la regulación de las parejas de hecho. Esta modificación se ha producido tras la publicación del Real Decreto 987/2015, de 30 de octubre. Se introduce un nuevo artículo 2 bis en el que se incluye a la pareja de hecho con la que mantenga una relación estable debidamente probada. Se considerará que se trata de una pareja estable aquella que acredite la existencia de un vínculo duradero. En todo caso, se entenderá la existencia de este vínculo si se acredita un tiempo de convivencia marital de, al menos, un año continuado, salvo que tuvieran descendencia

en común, en cuyo caso bastará la acreditación de convivencia estable debidamente probada (12000584).

Respecto a la posibilidad de elaborar una ley de armonización en materia de uniones de hecho, que resuelva los conflictos de aplicación de leyes interregionales, la Administración ha informado de la dificultad de aprobar dicha norma, habida cuenta de las competencias básicas atribuidas por la Constitución al Estado en diversos ámbitos del ordenamiento. En relación con la creación de un registro estatal único en materia de uniones de hecho, la Secretaría General de Inmigración y Emigración informó de que la jurisprudencia constitucional desaconseja la regulación de las parejas de hecho por una legislación nacional específica, ya que podría vulnerar el límite de la libertad personal de los miembros de la pareja. Asimismo, se duda de la necesidad y utilidad de dicho registro, ya que únicamente tendría carácter administrativo, no constitutivo, y conviviría con los registros creados por las comunidades autónomas, sin poder desempeñar funciones de coordinación (13008868).

La denegación de la inscripción en el Registro de Parejas de Hecho de dos ciudadanos, a causa de que a la interesada le constaba una orden de expulsión vigente, motivó que se formulara una sugerencia a la **Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía**, que fue aceptada procediendo dicho organismo a la inscripción en el Registro de Parejas de Hecho de los interesados (15003261).

4.9.2 Régimen general de extranjería

Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales

Se siguen recibiendo numerosas quejas de progenitores de menores españoles sobre las dificultades para obtener nueva autorización de residencia, una vez caducada la obtenida en su condición de padres de menores españoles.

Se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** a fin de que se concedan autorizaciones de residencia por arraigo familiar a las personas que, a la caducidad de las tarjetas obtenidas por esa vía, no reúnan los requisitos necesarios para modificar su situación a la de residencia y trabajo por cuenta ajena o propia, señalando que debe primar el interés superior del menor español. Dicho organismo comunicó que la única alternativa para que los citados ciudadanos puedan acceder a una nueva autorización es que se valore el informe de esfuerzo de integración, según lo dispuesto en el artículo 31.7 de la Ley Orgánica 4/2000.

No obstante, esta institución ha comprobado que se siguen denegando las solicitudes de autorizaciones de residencia a dichos ciudadanos, pese a aportar informe de integración, al considerar que dicha solicitud es la reiteración de otra anterior.

Asimismo, se ha constatado la denegación de las solicitudes presentadas, al valorar de nuevo el informe la Delegación o Subdelegación del Gobierno y considerarlo insuficiente, así como falta de información a los interesados sobre la posibilidad de aportar el informe para regularizar su situación.

A la vista de lo anterior, se ha solicitado a la Secretaría General de Inmigración y Emigración la expresa emisión de instrucciones sobre el asunto, así como que se indique con precisión cuál es el precepto que, a juicio de dicho organismo, impide la concesión de sucesivas autorizaciones por arraigo familiar cuando los solicitantes no puede acudir a la modificación prevista en el artículo 202 del Reglamento de extranjería (12276555 y relacionadas).

Se inició una actuación con la Secretaría General de Inmigración y Emigración sobre los posibles mecanismos para la prórroga de las autorizaciones de residencia concedidas por razones humanitarias, por enfermedad sobrevenida grave cuando persisten las mismas circunstancias. El citado organismo ha aceptado el criterio de esta institución, puesto que, aunque el artículo 130 del Reglamento de extranjería no regula de forma expresa este supuesto, sí otro similar en el que se permite dicha prórroga. De modo que, para estos supuestos en los que la existencia de un grave riesgo para la salud o la vida da lugar a la concesión de una autorización de carácter excepcional, el mantenimiento de dicha situación de riesgo al finalizar el plazo de vigencia justifica igualmente la adopción de una nueva medida excepcional que garantice la continuidad en el tratamiento médico (14010718).

La demora en la tramitación de la autorización de residencia solicitada por una ciudadana extranjera aquejada de una grave enfermedad, motivó el inicio de actuaciones con la Secretaría General de Inmigración y Emigración, que informó de la concesión de la autorización solicitada. Asimismo, la Subdelegación del Gobierno en Valencia aceptó la Sugerencia efectuada por la denegación de una solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales, por enfermedad sobrevenida (15002042, 12009749).

Autorizaciones de residencia o renovación por reagrupación familiar

Las dificultades de los menores de edad extranjeros para obtener o renovar su autorización de residencia, al no disponer sus familias de recursos suficientes, han sido un año más motivo de varias intervenciones del Defensor del Pueblo. Se iniciaron actuaciones con la **Subdelegación del Gobierno en Alicante**, solicitando la revocación de las resoluciones denegatorias dictadas y la concesión de la autorización de residencia a los menores, tomando en consideración la posibilidad de minorar la cuantía exigida, en base al interés superior del menor y a su integración social y familiar. Se finalizaron las

actuaciones tras estimar la Subdelegación del Gobierno las sugerencias y conceder las autorizaciones solicitadas (14016978, 14018658, 14010226).

Igualmente, la **Subdelegación del Gobierno en Barcelona** aceptó la **Sugerencia** efectuada para la concesión de autorización de residencia a un menor. Por el contrario, dicha Subdelegación del Gobierno no aceptó la sugerencia formulada en un caso similar, al considerar que la minoración recogida en el artículo 54.3 del Reglamento no opera automáticamente, ya que se precisa que concurran circunstancias excepcionales y medios económicos que se puedan minorar (14010772, 15007093).

Se inició una actuación de oficio en relación con la denegación de la autorización de residencia por reagrupación familiar a un menor que posteriormente fue localizado en el interior de una maleta al intentar acceder de manera irregular a territorio nacional por la frontera de Ceuta. A la vista de la información proporcionada por la **Subdelegación del Gobierno en Las Palmas**, se constató que no debió denegarse la autorización de residencia solicitada para el menor, por lo que se recordó el deber legal de cumplir lo dispuesto en el artículo 54, apartado 3 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tomando en consideración el principio de interés superior del menor, todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño (15007411).

Extinción de autorizaciones de residencia

Han continuado las actuaciones iniciadas por la extinción de las autorizaciones de residencia por la permanencia fuera del territorio nacional, sin incoar el oportuno procedimiento. Sobre este asunto se formuló una sugerencia a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** por la denegación del visado solicitado por un menor ante el Consulado General de España en Dakar (Senegal), tras extraviar su documentación, pese a contar con autorización de residencia de larga duración en vigor. Dicho organismo no aceptó el criterio sostenido por esta institución, al entender que la autorización de residencia se encontraba extinguida por la residencia del menor fuera del territorio nacional durante doce meses consecutivos, sin que sea preciso, a su juicio, que el órgano competente para su concesión dicte resolución expresa de extinción, al tratarse de un supuesto recogido en el artículo 166 del Real Decreto 557/2011, que aprueba el Reglamento de extranjería (14010951).

4.10 ASILO

En el informe del pasado año se expresaba la preocupación del Defensor del Pueblo por el funcionamiento del sistema de asilo en España y se anunciaba la elaboración de un estudio sobre esta materia que aborda tanto el acceso al procedimiento y el trámite de las solicitudes como la atención y acogida a las personas que demandan protección internacional. Esta institución se ha visto obligada a demorar su presentación ante la crisis de refugiados que se ha producido y que ha afectado profundamente el funcionamiento del sistema de asilo en España.

Las previsiones de un aumento significativo de solicitudes de protección internacional en España como consecuencia de la situación internacional y, particularmente, del conflicto en Siria, no motivaron la adopción de medidas por parte de la Administración para afrontar la nueva realidad. Finalmente, se han destinado partidas presupuestarias de carácter extraordinario con la finalidad de atender al colectivo de demandantes de asilo que mayoritariamente carecía de los mínimos recursos de supervivencia. La falta de previsión aludida se ha visto reflejada en todos los ámbitos de funcionamiento del sistema de asilo y ha motivado la recepción de numerosas quejas sobre distintas cuestiones.

4.10.1 Acceso al procedimiento

Durante el año 2015 se ha apreciado una mejora en el acceso al procedimiento, tras el inicio de formalización de solicitudes de protección internacional en el Puesto Fronterizo de Beni Enzar (Melilla). Esta medida que se valora muy positivamente no ha ido acompañada de mejoras efectivas suficientes en cuanto a recursos materiales y personales, tal y como se ha mencionado en el apartado de actuaciones en puestos fronterizos.

Las estadísticas sobre el perfil de los solicitantes que han formalizado su demanda en el puesto fronterizo de Melilla apuntan a que ha sido el colectivo sirio el que mayoritariamente se ha beneficiado de este hecho, aunque también se ha utilizado de manera puntual por algún ciudadano de otra nacionalidad. Los demandantes de nacionalidad siria han manifestado que existen numerosas dificultades para acceder a territorio español y que se ven obligados a permanecer al otro lado de la frontera más allá de lo que desearían. Son numerosas las familias que han debido separarse para llegar al puesto fronterizo español. Pese a ello, la mayor dificultad de acceso es la que concierne a las personas de origen subsahariano que continúan sin poder acceder a los puestos fronterizos en Ceuta y Melilla y por tanto no pueden solicitar asilo.

También se han detectado dificultades de acceso al procedimiento en el CIE de Madrid. En noviembre de 2015, se recordó a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** el deber legal que tiene de facilitar a los internos el ejercicio del derecho a solicitar protección internacional, conforme a la normativa vigente, tras detectar que se procedió a la expulsión de un ciudadano sin que se tramitara su solicitud de asilo, alegando que no había llegado la petición al CIE. Las pruebas presentadas por el letrado fueron consideradas suficientes por esta institución para acreditar la presentación. En el momento de cerrar el informe no se había recibido respuesta del citado órgano administrativo.

Otra actuación dirigida a comprobar las razones por las cuales no se tramitó la solicitud de otro interno en el mismo CIE, petición que, además, fue presentada también a la Oficina de Asilo y Refugio ha puesto de manifiesto la necesidad de conocer el protocolo existente en la actualidad para el caso de que una persona privada de libertad quiera solicitar asilo. Hay que recordar que uno de los efectos de la presentación de las solicitudes en los CIE es que el interno no sea expulsado hasta que se resuelva la solicitud (14021141, 15000628).

4.10.2 Demoras en las citas para solicitar protección internacional y en la resolución de los expedientes

Una parte importante de las quejas recibidas durante el ejercicio 2015, denunciaban las importantes demoras en las citas para presentar la solicitud de protección internacional, tanto en la Oficina de Asilo y Refugio en Madrid, como en otras ciudades, particularmente Valencia y Málaga. El artículo 17 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, determina que el procedimiento para ejercitar este derecho se inicia con la presentación de la solicitud y que la comparecencia debe realizarse sin demora y, en todo caso, en el plazo máximo de un mes desde la entrada en el territorio español. Las personas que se dirigieron a esta institución denunciaban demoras de al menos cuatro meses y las mismas fueron confirmadas por la propia Administración que justificaba dicho retraso en el incremento de solicitudes con relación a años anteriores y anunciaba medidas de refuerzo de personal para solucionar el problema.

Se ha formulado un recordatorio de deberes legales a la **Subdelegación del Gobierno en Valencia** dado que la demora existente para la formalización de las solicitudes incumple el mandato contenido en la Directiva 2013/32/UE, de 26 de julio, de procedimientos comunes para la protección o la retirada de la protección internacional (15008757,15008464).

La presentación de la solicitud otorga derechos esenciales para el solicitante y, entre ellos, a no ser expulsado, retornado o devuelto hasta que no se resuelva su solicitud, así como a las prestaciones sociales. Por tanto, la demora en la presentación de la solicitud despoja al solicitante de estos derechos y, además, le coloca en una situación de extrema vulnerabilidad, ya que al carecer de documentación válida como solicitante tiene el riesgo de ser detenido e incluso expulsado.

La situación de demora en las citas otorgadas, y con ello la demora en la presentación, fue el motivo de que se formulara una **Recomendación a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras y a la Dirección General de Política Interior** para que se habilitara de manera urgente un sistema de grabación inmediata en los registros policiales de todas las citas que se hubieran otorgado para formalizar la solicitud. También se recomendó que se impartieran instrucciones para que los funcionarios de policía consultaran dichos registros y evitar con ello la incoación de expedientes sancionadores que suponen la vulneración del principio de no devolución y colocan en una situación de riesgo a los solicitantes si se diera el caso de que la sanción impuesta es la expulsión o devolución y la Administración pretende ejecutar dicha sanción.

Además, y ante el hecho de que ya se habían incoado algunos expedientes sancionadores de expulsión, se han formulado Sugerencias para que se archiven los expedientes sancionadores incoados a solicitantes, tras la comprobación de que estos tenían cita para formalizar su solicitud de asilo con anterioridad a su detención. En el momento de cerrar el presente informe, las resoluciones mencionadas no habían sido respondidas. Sin embargo, se ha tenido conocimiento de que los refuerzos de personal habilitados por el Cuerpo Nacional de Policía en los últimos meses del año 2015 habían acabado prácticamente en su totalidad con las demoras para formular solicitudes de protección internacional (15009258,15010274).

El incremento del número de demandas de protección internacional ha tenido también efectos en cuanto a las demoras en resolver las peticiones. Desde el Defensor del Pueblo se han iniciado distintas actuaciones con relación a las demoras en los expedientes de asilo. Aunque las actuaciones no han concluido, se ha podido conocer que las demoras existentes son producto del volumen al que debe atender el órgano competente.

También se producen demoras como consecuencia de decisiones adoptadas por la propia Administración de resolver antes unas solicitudes que otras, en función del país de origen. En el informe del pasado año ya se indicaba que se había detectado este tipo de decisión en demandas de nacionales de Costa de Marfil y Mali. Hay que señalar que la decisión de reanudar la tramitación de los expedientes se adopta cuando la Administración considera que el conflicto del país de la nacionalidad de que se trate ha mejorado aunque sea parcialmente y, en consecuencia, se suelen denegar las

solicitudes. Este tipo de actuación no se ajusta a la legalidad vigente y perjudica notablemente a los solicitantes que esperan su resolución a veces durante años. En enero de 2015, la Administración comunicaba que de las solicitudes formalizadas por nacionales de Mali en 2012 quedaban por resolver 69. También se indicaba que en el año 2014 se habían resuelto 49 solicitudes pendientes de 2013 y 86 correspondientes al año 2014 (13022405, 15001910, 15002383).

En otras actuaciones no ha quedado clara la causa de la demora como ocurrió en el caso de un ciudadano camerunés que motivó que se formulara un recordatorio de deberes legales a la **Dirección General de Política Interior**. En el caso mencionado el interesado recibió la resolución más de tres años después de presentar su demanda. Hay que recordar que la Ley establece un plazo de seis meses para dictar resolución (13025348).

Extensión familiar del asilo

El pasado año se hacía referencia a las demoras en resolver las solicitudes de extensión familiar del asilo y de reagrupación familiar. Las quejas recibidas ponían de manifiesto las dificultades para reunificar a la familia. Hay que recordar que el principio de unidad familiar informa la regulación de distintos instrumentos normativos tanto nacionales como internacionales. Tal y como señala la Directiva 2003/86/CE, de 22 de septiembre, contribuye a crear una estabilidad sociocultural que facilita la integración de los ciudadanos de otros países, lo que permite, promover la cohesión económica y social. La citada Directiva señala de manera expresa que la situación de los refugiados requiere una atención especial, debido a las razones que les obligaron a huir de su país y que les impiden llevar una vida de familia.

La Administración ha venido justificando su actuación en estos casos en la necesidad de contar con el Reglamento de Asilo que continúa sin publicarse, pese a que han transcurrido ya seis años desde que entró en vigor la Ley de Asilo y a que el plazo para elaborar dicho instrumento, según la propia norma, era de seis meses. En estos momentos, la normativa en materia de asilo adolece de numerosas carencias dado que además de no tener desarrollo reglamentario está pendiente la incorporación de las Directivas que conforman el denominado «paquete de asilo» europeo.

En materia de reunificación familiar se remitió una sugerencia para que se resolviera de manera inmediata la petición de extensión familiar presentada en 2012 por la cónyuge de un ciudadano de Somalia que había obtenido la protección subsidiaria en España. El interesado afirmaba que temía por la seguridad de su esposa en el país en el que se encontraba a la espera de que se resolviera la petición de extensión familiar. En agosto de 2015, la **Dirección General de Política Interior** admitió la sugerencia y

comunicó que iba a valorar las alternativas de resolución del expediente. En la misma fecha se comunicaba la aceptación de otra sugerencia que concernía a otras tres familias en situación similar (13026146).

Las demoras en las solicitudes de extensión familiar pueden acabar poniendo en una situación de riesgo a familiares de los refugiados que se encuentran en España y ya han iniciado el procedimiento de extensión o reagrupación. Se han recibido quejas en las que los familiares se encontraban en Damasco (Siria) y han debido esperar más de un año para poder trasladarse a España utilizando cauces legales.

Este es el caso de dos menores de edad que se encontraban en Siria, mientras que su padre ya había obtenido protección internacional en España. Se tuvo conocimiento de que ante el agravamiento del conflicto en la zona donde vivían las menores iban a trasladarse junto a su tío a Turquía desde donde embarcarían para intentar cruzar a Grecia y poder entrar irregularmente en la Unión Europea.

El resultado de las actuaciones urgentes realizadas por esta institución puso de manifiesto que no existe un procedimiento ágil para casos como el mencionado y que los expedientes se tramitan del mismo modo, tanto si afectan a personas en situación de riesgo como si no es así. El expediente puede tardar meses en resolverse y, solo cuando se ha dictado resolución favorable se traslada a los organismos consulares competentes para que se inicie la tramitación de los visados. Ya a finales del año 2015, se ha dirigido una **Recomendación** a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares y Migratorios** para que se elabore con carácter urgente y en coordinación con el Ministerio del Interior, un protocolo de actuación para facilitar el acceso a España a los familiares de ciudadanos que ya son beneficiarios de protección internacional, sin esperar a la resolución del expediente de extensión familiar (14007839, 15013645).

La rigidez del sistema para la reunificación familiar de personas con necesidades de protección internacional se ha detectado en más supuestos. Así, en un caso se concedió la extensión familiar a dos hijos menores de edad de una refugiada de Sudán, mientras que se denegó a otro de sus hijos que ya había alcanzado la mayoría de edad. La interesada que había presenciado el asesinato de otros dos de sus hijos y de su marido había perdido la pista de los hijos supervivientes y, tras la ayuda de organismos internacionales como la OIM, los había podido localizar y reunir. El Defensor del Pueblo ha formulado y reiterado una sugerencia para que se dicte con urgencia resolución favorable también para el hijo mayor, a fin de que se lleve a efecto la reunificación familiar de la refugiada con sus tres hijos, por considerar que es posible la concesión, en aplicación de la ley. Las actuaciones aún no han concluido (14021973).

En diciembre de 2015 se ha recibido respuesta a otra sugerencia formulada en el mes de julio con la pretensión de resolver el retraso en la resolución de las peticiones de

asilo de una familia compuesta por dos adultos y cuatro menores. La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior manifiesta que la Oficina de Asilo y Refugio ha tramitado la extensión familiar de los solicitantes de acuerdo con las posibilidades que permite su carga de trabajo, así como el fuerte incremento de solicitudes de protección internacional. Afirma que se prevé la resolución de los expedientes de la familia próximamente pero no ha fijado plazo ni ha comunicado si existe alguna prioridad para iniciar la instrucción en función de determinados factores, entre otros, la existencia de menores de edad (14022661).

4.10.3 Problemas en la acogida de solicitantes

El incremento de solicitantes de protección internacional ha colapsado los recursos previstos en el sistema de acogida español. Durante buena parte del año 2015, no se ha tenido capacidad para responder con la inmediatez y agilidad que la situación requería a las necesidades de todos los solicitantes, lo que ha provocado que algunos de ellos estuvieran en la calle durante días o que fueran alojados en recursos inadecuados a su condición.

Se han recibido quejas que ponían de manifiesto que algunos de los solicitantes llegados al Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, una vez admitida su solicitud se les derivaba al SAMUR SOCIAL para que se les adjudicaran plazas de acogida. Estos recursos, además de no estar pensados para solicitantes de asilo, se encontraban llenos y los solicitantes eran informados de que podían quedarse una noche, si bien no siempre contaban con camas disponibles. En las quejas recibidas se reflejaba que algunos solicitantes, tras estar días buscando sitio para alojarse sin éxito y durmiendo en la calle habían sido acogidos en un albergue, al que, entre otras características, solo se podía acceder para pernoctar, dado que se trata de recursos para personas sin techo. En estos casos los interesados no disponían de ningún lugar donde permanecer durante el día, no tenían la manutención asegurada, ni tarjeta sanitaria al no tener alojamiento ni posibilidad de empadronarse.

En abril de 2015, se inició actuación ante la situación de desprotección de tres demandantes de protección internacional que se quejaban de la falta de asistencia y ayudas. Los interesados aportaban un certificado de una ONG que indicaba que no podían ofrecerles alojamiento debido a las restricciones económicas. La desprotección de los solicitantes motivó que esta institución solicitara información a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** sobre las medidas adoptadas para facilitar las prestaciones básicas a los solicitantes, entre ellas, alojamiento, vestido y manutención, así como el resto de las previstas por la normativa y dada la evidente saturación de los recursos de acogida, se solicitaba información sobre la colaboración y cooperación que

podían prestar otras administraciones a fin de abordar de manera urgente el problema e intentar darle una solución, aunque fuera provisional hasta la recepción de fondos de financiación.

También se sugirió a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** la reubicación de dos familias que sumaban nueve menores de corta edad y una mujer en avanzado estado de gestación en un alojamiento que asegurara la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad. Finalmente, una de las familias se marchó antes de que les fuera comunicado el traslado y la otra se instaló en un centro adecuado a finales del mes de julio (15009533).

La Secretaría General de Inmigración y Emigración respondió a esta institución que ante la necesidad sobrevenida y urgente de atender el importante volumen de solicitantes de asilo y refugiados que se venía recibiendo, se había aprobado el día 11 de septiembre, el Real Decreto 816/2015, por el que se regula la concesión directa de una subvención a tres organizaciones no gubernamentales para la ampliación extraordinaria de los recursos del sistema de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional. También ha indicado que el Gobierno está realizando sus mayores esfuerzos para el refuerzo y redimensionamiento del sistema como se había puesto de manifiesto en el incremento del presupuesto para 2015 y 2016 (15004725, 15009618, 15009775, 15009777).

Las características del flujo de solicitantes de asilo en la actualidad ha llevado a que se produjeran dificultades en la acogida en distintos frentes. La decisión de los solicitantes de continuar su viaje hacia el norte de Europa, aunque su entrada fuera por España, ha motivado que fueran trasladados desde otros países, en aplicación del Convenio de Dublín. Sin embargo, la gestión de la acogida y recepción a los solicitantes en estos casos, también ha adolecido de deficiencias que fueron detectadas a través de las quejas recibidas en las que se ponía de manifiesto que, al llegar a territorio español, los interesados no eran trasladados a recursos de acogida. Esta desprotección ha llevado a esta institución a iniciar actuaciones ante la **Secretaría General de Inmigración y Emigración y ante la Dirección General de Política Interior** para conocer los mecanismos de coordinación que existen en la actualidad para prestar la atención a estos solicitantes (14008129, 15008181, 15015608).

La recepción de una queja sobre las dificultades de una familia siria para obtener ayudas de la Administración en su condición de solicitantes de asilo, debido a que están recibiendo ayuda de una familia española, ha puesto de manifiesto la necesidad de iniciar actuaciones para conocer si se ha evaluado la posibilidad de elaborar un protocolo de actuación que pueda ser utilizado por los particulares que están prestando ayuda a los solicitantes de asilo o pretendan hacerlo, a fin de que exista una información correcta

de los pasos que deben seguir y los derechos y consecuencias de sus actuaciones (15008181).

Colectivos especialmente vulnerables

En relación con los menores extranjeros solicitantes de protección internacional se han llevado a cabo actuaciones para revisar si se les documenta correctamente, en su doble condición de menores tutelados y solicitantes de asilo. Inicialmente se detectaron problemas sobre esta cuestión en Ceuta pero posteriormente fueron subsanados. También se realizaron actuaciones ante la negativa inicial de la Delegación del Gobierno en Madrid a emitir cédula de inscripción a menores solicitantes de protección internacional por considerar que como estaban en posesión del documento de solicitantes ya estaban documentados. Tal interpretación fue corregida. En este momento continúan abiertas actuaciones ante la Dirección General de Política Interior, para conocer las causas por las cuales no se están resolviendo las solicitudes de asilo conforme a la normativa que prevé un plazo extraordinario cuando el solicitante es menor de edad (14010288, 14019157).

En los primeros días del año se finalizó la actuación iniciada con ocasión de una queja citada en el informe del pasado año y referida a la compatibilidad de los procedimientos de trata de seres humanos y el de protección internacional. En el caso citado se ha concedido el derecho de asilo a la interesada, convirtiéndose en uno de los seis casos de asilo concedidos a víctimas de trata desde 2009.

Se han iniciado actuaciones con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras tras la recepción de una queja de una organización especializada en materia de trata de seres humanos, radicada en Cataluña, que denuncia deficiencias en el procedimiento de identificación de víctimas de trata. Entre ellas, pone de manifiesto que la Unidad Policial especializada que realiza las entrevistas no solicita de manera habitual la colaboración y presencia de las entidades especializadas (15015737).

4.10.4 Apatridia

El pasado año ya se hacía referencia a las demoras apreciadas en las solicitudes de apatridia y se analizaba someramente la causa de dichas demoras, a la vez que se indicaba el incremento que se había producido desde el año 2012.

A lo largo del año, los retrasos en la resolución de las solicitudes han continuado por lo que en el mes de diciembre se ha formulado una **Recomendación** para que se adopten las medidas necesarias que eviten la creciente demora en resolver las solicitudes de apatridia y, con ello, el incumplimiento sistemático del plazo de resolución

[Informe anual del Defensor del Pueblo 2015](#)

previsto en el Real Decreto 865/2001, de 20 de julio. El próximo año se dará cuenta de la respuesta de la administración a dicha **Recomendación** (15002969).