

## 4 MIGRACIONES

### **Consideraciones generales**

Continúa el incremento en el número de quejas interpuestas por ciudadanos españoles sobre situaciones que afectan a personas extranjeras con las que mantienen vínculos familiares. Por ello, como se señaló en informes anteriores, cada vez más la política de inmigración y, más allá de ella, la gestión de la extranjería es una cuestión que afecta tanto a los no nacionales como a los españoles y, muy especialmente, a los millones de conciudadanos que por razón de sus vínculos afectivos, familiares, profesionales, laborales o comerciales se ven concernidos por procedimientos y actuaciones administrativas como las que diariamente supervisa el Defensor del Pueblo.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística, la población residente en España disminuyó en 11.142 personas durante 2015 y se situó en 46.438.442 habitantes a 1 de enero de 2016. El número de españoles aumentó en 24.313 personas y el de extranjeros se redujo en 35.456. En estos resultados influye el proceso de adquisición de nacionalidad española, que afectó a 114.207 residentes en 2015. Durante 2015, España registró un saldo migratorio negativo de 8.389 personas (españoles y extranjeros). La inmigración aumentó un 12,5 % y la emigración descendió un 12,1 % respecto al año anterior. En el caso de los españoles, el saldo migratorio fue de -46.707 personas en 2015, un 18,3 % menor que el año anterior. En 2015 emigraron 98.934 españoles, de los cuales 64.136 eran nacidos en España. La inmigración de españoles fue de 52.227, de los cuales 24.060 eran nacidos en España. En el caso de los extranjeros, el saldo migratorio fue de 38.317 personas en 2015, positivo por primera vez desde 2010. Emigraron 253.069 personas e inmigraron 291.387.

El ejemplo de cambio del estatus legal de los ciudadanos ecuatorianos en España explica bien hasta qué punto las cuestiones de extranjería o las relacionadas con cuestiones ajenas, en principio, a la política de inmigración, como puede ser el funcionamiento del Registro Civil, afectan tanto a ciudadanos extranjeros como a españoles. A 30 de junio de 2016, los ciudadanos ecuatorianos ocuparon ya el séptimo lugar en número de nacionales extranjeros residentes legales en España, con 169.076 residentes legales (en primer lugar se sitúan los ciudadanos rumanos, en segundo lugar los marroquíes y en tercero los residentes de Reino Unido). Desde el año 2000 hasta el año 2015, más de 250.000 ciudadanos ecuatorianos han adquirido la nacionalidad española. Muchos de sus familiares, mientras completan el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia, abandonan el régimen general y se incorporan al régimen comunitario como familiares de españoles.

Según los últimos datos, correspondientes a 30 de junio de 2016, facilitados por la Secretaría General de Inmigración y Emigración, desciende el número de bolivianos, ecuatorianos y colombianos, con respecto a diciembre de 2015. Entre estos tres países acumulan un descenso neto de 223.246 extranjeros en los últimos cuatro años. Este descenso se justifica fundamentalmente por el acceso del colectivo latinoamericano a la nacionalidad española.

### ***Protección internacional***

Se ha de destacar también el incremento producido en las solicitudes de protección internacional. Como ya se indicó el pasado año, las cifras citadas siguen siendo muy bajas, si se comparan con la media de la Unión Europea. Sin embargo, han supuesto un grave impacto para el sistema español de asilo que ha sido analizado por el Defensor del Pueblo en el estudio presentado en 2016 sobre la situación del asilo en España. El estudio completo, con sus conclusiones y recomendaciones puede ser consultado en <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/asilo-espana-la-proteccion-internacional-los-recursos-del-sistema-acogida/>. Las recomendaciones surgidas de ese estudio han sido reflejadas en la primera parte de este mismo informe (I. Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo, epígrafe 2.3.1).

En febrero de 2016, la Comisión Europea presentó una comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo de Europa, dando cuenta del estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Inmigración. La comisión constataba que, a pesar de la existencia de un sistema viable de gestión de la migración, se estaba fallando en su aplicación sobre el terreno. Se reconocía que las intensas presiones procedentes de los flujos de refugiados y migrantes habían debilitado el sistema de asilo de la Unión Europea. A pesar de que las normas europeas establecen que se debe solicitar protección en el primer país de la Unión Europea al que se llegue, los Estados situados a lo largo de la ruta, en lugar de asumir sus responsabilidades de gestionar las solicitudes de asilo, comenzaron a considerarse a sí mismos solo como países de tránsito. Esta situación ha provocado el desplome en la aplicación de las normas y una presión desproporcionada en los tres principales Estados miembros de destino.

En España, ha finalizado el año 2016 con más de 18.000 solicitudes de protección internacional pendientes de resolución y con más de 16.000 solicitudes presentadas. Entre las principales nacionalidades que han solicitado protección internacional en España, destacan las más de 4.000 solicitudes de ciudadanos venezolanos y las 3.000 nuevas solicitudes de ciudadanos sirios.

### ***Adquisición de la nacionalidad española***

Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), publicados en diciembre de 2016, en el año 2015 un total de 114.351 residentes extranjeros adquirió la nacionalidad española. Respecto al año 2016, están disponibles los datos correspondientes al primer semestre, que indican que 92.783 residentes extranjeros adquirieron la nacionalidad española. Esta última cifra supone un importante incremento, en relación con el primer semestre de 2015, en el cual 66.454 residentes extranjeros adquirieron la nacionalidad española. Más de un millón de personas (1.243.074) han adquirido la nacionalidad española en los últimos diez años. Frente a las 11.999 concesiones del año 2000 destacan las 261.295 concesiones del año 2013.

Sin embargo, el retraso en la tramitación de los expedientes de nacionalidad continúa sin resolverse. Las demoras en la resolución de estos expedientes afectan en primer lugar al solicitante, que ve limitadas sus posibilidades de buscar empleo en otros países de la Unión Europea. Pero, además, tienen impacto en los miembros de su familia que aún no han iniciado los trámites de nacionalidad española, pero cuya residencia legal en España depende de la situación laboral del solicitante de la nacionalidad, por lo que cada vez resulta más frecuente que estos familiares puedan caer en situación de irregularidad documental, a pesar de contar con largos períodos de residencia legal en España.

Como ya se indicó el año pasado, a pesar del reconocimiento expreso de los esfuerzos realizados por la Secretaría de Estado de Justicia, no se han apreciado avances suficientes que permitan ofrecer una respuesta adecuada a los ciudadanos que, de manera constante, se han dirigido durante 2016 a esta institución quejándose de las largas demoras que soportaban sus expedientes de nacionalidad.

Un año más, se ha recibido un número importante de quejas relativas a aquellos expedientes de nacionalidad, formulados entre los años 2010 a 2013, que fueron incluidos en la encomienda de gestión firmada con el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Inmuebles en el año 2012. Los resultados globales del Plan Intensivo de Nacionalidad (PIN) son sin duda positivos por el importante número de expedientes de nacionalidad resueltos (más de 700.000). Sin embargo, no se han adoptado medidas complementarias suficientes para la resolución de los más de 13.000 expedientes que quedaban por resolver, presentados entre los años 2010 y 2013.

Otro grupo importante de quejas se refiere a los expedientes de nacionalidad presentados desde el 1 de enero de 2014 hasta la fecha. Como ya se indicó en el pasado informe anual, la Secretaría de Estado de Justicia no informó de la situación de estos expedientes hasta comienzos de 2016, lo que impidió a esta institución dar una respuesta adecuada a los ciudadanos que han mostrado reiteradamente su

disconformidad con esta situación. A finales de 2016, la Administración comunicó que ya estaban escaneados los más de 150.000 expedientes que se habían presentado durante 2014. Las cifras de concesiones de nacionalidad en 2015 (114.351) muy inferior a las 261.295 concesiones del año 2013, preocupan a esta institución. Se han de adoptar medidas urgentes para evitar que vuelvan a acumularse, como ya ocurrió en 2010 un volumen elevado de expedientes de nacionalidad pendientes de resolver.

### ***Españoles residentes en el extranjero***

Según los últimos datos del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE), a 1 de enero de 2016, 2.305.030 personas con nacionalidad española residían en el extranjero. El 33,3 % de los españoles residentes en el extranjero nacieron en España, el 59,5 % en su actual país de residencia y el 6,9 % en otros países. Las cifras de residentes españoles en el extranjero suponen un incremento del 5,6 % (121.987 personas) respecto a los datos a 1 de enero de 2015. Por continente, el 63,1 % de las personas inscritas tenía fijada su residencia en América, el 33,7 % en Europa y el 3,2 % en el resto del mundo. Los incrementos de inscritos respecto a los datos a 1 de enero de 2015 se concentraron en América (70.798 inscritos más) y Europa (44.946).

Este incremento de ciudadanos españoles residentes en el exterior no ha ido unido a un aumento de medios personales y materiales en los consulados españoles. El aumento en la carga de trabajo consular se explica por un lado en el incremento de residentes españoles en el extranjero, muy significativo en algunas demarcaciones consulares, al que se ha unido el fuerte impacto que supuso la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, de la conocida como Ley de la Memoria Histórica. La escasez de medios personales y materiales que padecen los consulados afecta a la calidad de la atención que se presta a los ciudadanos españoles en el extranjero. Se destaca por su especial situación de vulnerabilidad a los presos españoles en el extranjero que no siempre pueden ser visitados con la frecuencia que sería deseable. Resulta preciso insistir en la necesidad de aumentar los medios personales y materiales destinados a la asistencia consular, adaptándolos a esta nueva realidad.

### ***Extranjeros en situación documental irregular***

Un año más, esta institución se ha ocupado de la supervisión de la actuación de la Administración respecto a los extranjeros que son interceptados intentando acceder irregularmente a territorio español y la de aquellos que, por razones diversas, caen en situación de irregularidad documental.

Los últimos datos del Ministerio del Interior, publicados en septiembre de 2016, corresponden a 2015. Respecto a las entradas irregulares, en ese año 5.312 personas fueron interceptadas en las costas españolas intentando acceder irregularmente a territorio nacional. Respecto a las llegadas en Ceuta y Melilla, 11.624 personas fueron interceptadas intentando acceder de manera irregular a las ciudades autónomas (estos datos incluyen a 7.189 personas sirias, de las cuales 7.164 intentaban entrar a Melilla). Por último, los datos facilitados incorporan unos porcentajes, en los que no se especifican cifras, de lo que se denomina asaltos a las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla. Según los datos facilitados por el Ministerio del Interior, en 2015, los intentos de asalto a los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla se han reducido un 67,8 % y un 78 % las entradas a ambas ciudades por este método.

El Ministerio del Interior facilita también datos de lo que denomina repatriaciones de inmigrantes irregulares llegados a España. Bajo este concepto de repatriación, que alcanzó a 20.091 personas en 2015, engloba cuatro figuras distintas: denegaciones de entrada (8.069), readmisiones (1.428), devoluciones (3.725) y expulsiones (6.869).

El Defensor del Pueblo ha supervisado durante el año 2016 las condiciones de los centros de estancia temporal de Ceuta y Melilla así como las de los centros de internamiento de extranjeros. Además, se han realizado visitas de inspección a varios operativos de vuelos de repatriación de extranjeros. Sin perjuicio del análisis que se realizará de cada uno de estos centros en los apartados correspondientes de este capítulo, se finaliza este apartado con una breve reflexión acerca de los centros de internamiento de extranjeros, habida cuenta del incremento de quejas en relación con estos centros recibidas durante el año 2016. Un número importante de las quejas recibidas sobre esta cuestión solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo para el cierre de estos centros; otro grupo de quejas se refería a la situación puntual de alguno de los centros o solicitaban la presencia de la institución, tras algún incidente concreto.

La preocupación de esta institución por la situación de los centros de internamiento de extranjeros ha sido constante desde su creación. En el año 1985, el Defensor del Pueblo interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 7/1985, de Derechos y libertades de los extranjeros en España. La argumentación contenida en el citado recurso, así como la sentencia del Tribunal Constitucional que lo resolvió, continúan de absoluta actualidad como se detallará en el apartado correspondiente. Se considera necesario hacer un balance pausado, una vez han transcurrido más de treinta años desde su creación. A juicio de esta institución, resulta imprescindible realizar una revisión profunda de la configuración de los centros y del modelo de gestión policial existente.

### ***Extranjeros residentes en España***

El número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor, a 30 de junio de 2016, supera los cinco millones de personas (5.017.406). Un año más, aumenta 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 58 % de los extranjeros residentes en España. Los nacionales de Rumania (993.909) suponen el 34 % de los extranjeros residentes en este régimen. Se consolida el descenso del número de extranjeros en régimen general (2.091.987). El colectivo más numeroso en este régimen sigue siendo el marroquí, con 719.920 extranjeros.

Otro elemento a destacar, que caracteriza a la población extranjera no comunitaria residente en España, lo constituye el hecho de que más de un 80 % (1.732.028 personas) de las autorizaciones de régimen general son titulares de una tarjeta de residencia de larga duración. Lo anterior da idea de su tiempo de permanencia en España y, por tanto, de la estabilidad de su proyecto migratorio.

Continúa descendiendo el número de residentes con autorización de residencia por reagrupación familiar (101.014). Esta cifra representa el 28,1 % del total de residencias temporales y ha descendido un 2,9 % respecto a 31 de diciembre de 2015, es decir, 2.980 personas menos. El número de extranjeros menores de 16 años en régimen general se sitúa en 391.337, el 18,7 % del total de extranjeros residentes en este régimen. Las nacionalidades marroquí, con un 25,8 % de niños (185.857) y china, con un 24,9 % (48.857), son las que tienen un mayor número de niños. El 79,2 % de extranjeros en régimen general se sitúa en el tramo de edad laboral, es decir, entre 16 y 64 años. El número de extranjeros en este régimen mayores de 64 años es de 43.623 (2,1 %).

A la vista de estos datos, como ya se ha indicado en informes anteriores, el Defensor del Pueblo considera que el reto de nuestra sociedad son las políticas de integración. Cualquier propuesta de integración respecto a la inmigración debe tener en cuenta su carácter estructural, global y transnacional. Ningún Estado o región debería caer en la tentación de querer gestionarla por separado. Las relaciones, tanto con los Estados de origen como con los propios inmigrantes y la población del país de destino, resultan imprescindibles. Otra importante es la existencia de una pluralidad de proyectos migratorios. La experiencia ha demostrado que las personas migrantes se adaptan a las nuevas realidades, cambiando, no solo de sector de actividad, sino de lugar de residencia con más facilidad que los nacionales.

## 4.1 EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A CIUDADANOS ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO

### 4.1.1 Atención a emigrantes

Como se ha señalado, según los últimos datos del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE), a 1 de enero de 2016, 2.305.030 personas con nacionalidad española residían en el extranjero. Esta cifra supone un incremento del 5,6 % (121.987 personas) respecto a los datos a 1 de enero de 2015.

Las oficinas consulares españolas han visto considerablemente incrementada en los últimos años su actividad como consecuencia de este aumento de españoles inscritos en los registros de matrícula consular. Pese a ello, no se ha producido en paralelo un aumento de los medios humanos y materiales con los que cuentan dichas oficinas. Los países extranjeros en los que residían más personas de nacionalidad española, a 1 de enero de 2016, eran Argentina (439.236), Francia (232.693), Venezuela (188.025) y Alemania (139.555).

Las quejas fundamentales durante 2016 en este apartado se han referido a asuntos relacionados con el funcionamiento de los registros civiles consulares. Un año más, aunque se desarrolla dentro del apartado de Registro Civil, se ha de mencionar aquí el impacto que aún hoy sigue ocasionando en varios consulados la tramitación de las solicitudes de nacionalidad en aplicación de la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre.

Hay que mencionar dos quejas formuladas por ciudadanos españoles residentes en el extranjero. La primera de ellas se refiere al trato que reciben los trabajadores temporeros españoles en Andorra. Se afirmaba en la queja recibida que los trabajadores españoles en aquel país recibían un trato que calificaba de discriminatorio con relación a cualquier otro trabajador no temporal. Como ejemplo, señalaba la falta de cobertura sanitaria de los hijos de estos trabajadores, así como la de enfermedad común en los primeros 45 días de contrato, la imposibilidad de acceder a ciertos servicios en relación con la escolarización de los niños (transporte, actividades extraescolares, etc.), entre otras cuestiones. Se solicitaba la intervención de esta institución por entender que se estaría produciendo un incumplimiento por parte de las autoridades de Andorra del Convenio entre el Reino de España, la República Francesa y el Principado de Andorra relativo a la entrada, circulación, residencia y establecimiento de sus nacionales. La **Secretaría General de Inmigración y Emigración** respondió que las relaciones entre España y Andorra en materia sociolaboral se rigen básicamente por el Convenio aludido, en cuyo articulado se dispone que no será de aplicación ni a los trabajadores temporales ni a los trabajadores fronterizos (15004463).

La segunda queja se recibió de un ciudadano español representante de una ONG constituida en la ciudad de Mendoza (Argentina), relacionada con la prohibición de repartir publicidad con los objetivos de su asociación, cerca del citado consulado, sin ser informado de los motivos de tal prohibición. La Administración informó de que esta medida se debió al hecho de que en fechas anteriores se habían producido varios robos, ofreciéndole a cambio la posibilidad de que depositase la publicidad en una mesa de la sala del público del consulado y que si lo deseaba la distribuyese en el exterior (16000009).

#### 4.1.2 Asistencia y protección en el exterior

Un grupo de ciudadanos españoles se dirigió a esta institución expresando su preocupación por la falta de comunicación y atención que, según afirmaban, se produjo entre la autoridad consular y los españoles residentes en Ecuador, tras el terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016. Afirmaban que esta situación fue aún más grave para aquellos ciudadanos residentes en la provincia de Manabí, donde habitan 2.600 españoles y el terremoto fue más intenso, por lo que dejaron de tener comunicación con España. Afirmaban también que no contaron con el debido apoyo consular para la evacuación de las personas de las zonas afectadas que, según indicaban, solo fue posible a través de ayuda indirecta. Manifestaban sentirse abandonados por parte de las instituciones.

La **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** informó de los tres canales que se abrieron para conducir la labor de protección consular, consistentes en la apertura por parte de la Unidad de Emergencia Consular de la Sala Crisis, en permanente contacto con la embajada y los consulados de Ecuador, la activación en estos de las denominadas «células de crisis», que permaneció en funcionamiento 24 horas al día hasta el día 22 de abril, con objeto de mantener informada a la colonia española así como a las llamadas que se pudiesen producir y, por último, desde dicha embajada se coordinó tanto la actuación de los consulados como la de los efectivos de la Unidad Militar de Emergencia. Además de las llamadas que fueron atendidas, se puso en contacto vía SMS con todos los ciudadanos españoles que figuraban inscritos en el Registro de Viajeros con objeto de verificar su paradero y necesidades.

Por su parte, el **Consulado General de España en Guayaquil** activó una red de apoyo en toda la demarcación y especialmente en Manta (Manabí), coordinada por el cónsul honorario en dicha ciudad a través de las redes sociales, permitiendo así la mejor distribución de la ayuda de emergencia y la difusión de mensajes a la colonia española. Se mantuvo abierta la atención telefónica a los afectados españoles y a sus familiares,

se procedió al cruce de los datos sobre fallecidos y heridos facilitados por las autoridades ecuatorianas con el Registro de Matrícula Consular con el fin de verificar la existencia de víctimas españolas. Asimismo, el canciller del consulado se desplazó a Manta con el fin de atender personalmente a los españoles afectados especialmente en la zona de Manabí.

El **Consulado General de España en Quito** también activó de un modo inmediato la célula de crisis, permaneciendo en contacto desde el inicio de la catástrofe con los cónsules del resto de Estados miembros de la Unión Europea en esta capital, Estados Unidos y Canadá, así como con las autoridades del Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, el Ministerio Coordinador de Seguridad y los servicios de emergencia al efecto de saber si había españoles afectados por el terremoto y de obtener cuanto antes la lista de víctimas (16006176).

En cuanto a la atención prestada a las emergencias consulares de españoles en el extranjero por parte de las oficinas consulares, en el mes de febrero de 2016 se recibió un escrito de queja por la falta de ayuda recibida por parte del **Consulado General de España en Bogotá**, ante la hospitalización y posterior fallecimiento del padre de una ciudadana española en Cali. La Administración indicó que dicha ciudadana fue convenientemente informada y orientada sobre los trámites que debía seguir, si bien no pudo desplazar a ningún funcionario a la zona por la lejanía y las malas comunicaciones existentes (16001042).

Otra ciudadana española remitió una queja sobre la deficiente información que le fue facilitada por parte del personal del **Consulado General de España en París**. Según afirmaba, tras haberle sido robada su documentación, se puso en contacto con la oficina de dicho consulado al objeto de solicitar un salvoconducto para regresar a España al día siguiente. En este le informaron que previamente tenía que denunciar el robo a la policía francesa, lo que le obligó a permanecer en París dos noches más. Asimismo, fue informada de que el consulado cerraba a las 14.30 horas, cuando en realidad lo hace 30 minutos antes. Tras reconocer el error producido por parte de la Administración, se concluyeron las actuaciones (16001218).

En esta materia, sin otorgarle carácter de queja, se solicitó al **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación** que valorase el hecho de que la autoridad administrativa de Marruecos en Tánger no le permitiese la entrada a un ciudadano nacido en el territorio del Sahara y de nacionalidad española, cuando intentaba, junto a su mujer y sus hijos viajar a este país. La Administración señaló la soberanía de Marruecos para imponer los criterios que estimen oportunos a la hora de permitir o denegar la entrada en su territorio, reconociendo no obstante, ser conscientes de la situación administrativa a la que se enfrentan los ciudadanos españoles nacidos en el territorio del Sahara (16000866).

Otro ciudadano manifestó el perjuicio sufrido al intentar cruzar la frontera de los Emiratos Árabes Unidos con el Sultanato de Omán, al ser su pasaporte distinto al que las autoridades de ese primer país tenían registrado en su sistema informático. El **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación** comunicó que, a través de una nota verbal, se había informado a todas las embajadas extranjeras en España del cambio en el formato de los pasaportes españoles. Sin embargo, al tener conocimiento de estos hechos, a través de una nueva nota verbal, recordaron a las autoridades de los Emiratos Árabes Unidos el cambio producido en los pasaportes españoles (15005578).

#### 4.1.3 Presos españoles en el extranjero

Un año más se ha prestado una importante atención a la situación de los presos españoles en el extranjero y se ha supervisado la actuación consular para comprobar que se presta la debida atención y protección, tanto a las personas privadas de libertad en el exterior como a sus familias. Según datos facilitados por la Administración, a 30 de diciembre de 2016, 1.328 ciudadanos españoles se encontraban privados de libertad en el extranjero.

La labor de las delegaciones diplomáticas es fundamental para ayudar a las familias. Estas personas se enfrentan con la lejanía, dificultades con el idioma, así como el desconocimiento de los sistemas jurídicos y penitenciarios extranjeros, por lo que mantenerse informados sobre la situación en la que se encuentran sus familiares presos les resulta muy complicado.

A través de las quejas recibidas en esta institución, se observa que el 90 % de los ciudadanos españoles que en la actualidad se encuentran detenidos y privados de libertad en el extranjero, lo están por delitos relacionados con el tráfico de drogas. Asimismo, se ha podido comprobar que los servicios consulares españoles son conocedores de una importante información acerca del lugar de residencia del detenido antes del viaje, ruta o compañías aéreas habitualmente utilizadas. Sin embargo, la citada información no parece que sea compartida con carácter general con las autoridades competentes del Ministerio del Interior. La información conocida en el ejercicio de sus funciones por las autoridades consulares, en relación con los delitos cometidos por los ciudadanos españoles en el extranjero, podría resultar de utilidad para los departamentos del Ministerio del Interior encargados de la lucha contra el tráfico de drogas.

Por lo anterior, esta institución inició una actuación de oficio con la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios. En marzo de 2016 se formuló una recomendación en la que se proponía la puesta en marcha de un procedimiento de intercambio de información o de datos entre la autoridad consular y la

autoridad policial, así como la definición de un protocolo de actuación específico para los funcionarios consulares, en su atención directa con los ciudadanos españoles inmersos en situaciones delictivas relacionadas con el tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas. Tras recibir respuesta de la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, se dio traslado del contenido de la misma a la Secretaría de Estado de Seguridad. En el momento de elaboración de este informe se encuentra pendiente de estudio el contenido de la respuesta remitida ya en los primeros días del mes de enero de 2017. Se continuará informando sobre el resultado de esta actuación en el próximo informe anual (15018455).

Perú (con 243 ciudadanos españoles privados de libertad a 30 de diciembre de 2016) es el país desde el que un mayor número de españoles privados de libertad se han dirigido a esta institución. Así, durante el año objeto del presente informe se han seguido actuaciones relativas a la situación en las prisiones peruanas de 18 españoles, de los que 2 fueron puestos en libertad en este año (13030232).

Los expedientes de traslado a España de personas condenadas desde Perú, permanecieron suspendidos durante prácticamente tres años, circunstancia a la que, en muchos casos, había que añadir la demora adicional que supuso la huelga protagonizada por el poder judicial peruano. No obstante, al finalizar el año se apreció un cierto desbloqueo en dichos procesos, encontrándose en trámite, a finales del 2016, siete expedientes de traslado. Desde esta institución se ha contado en todo momento con la colaboración de la Defensoría del Pueblo de Perú.

Se han recibido varias quejas de presos españoles y sus familiares sobre la asistencia consular en aquel país. Uno de los asuntos se refiere a las dificultades para el otorgamiento de poderes notariales. De acuerdo con lo dispuesto en la normativa vigente, los españoles y los ciudadanos extranjeros pueden otorgar en las embajadas y consulados de España en el extranjero, documentos notariales (escrituras y actas) ante un funcionario diplomático, en funciones notariales, que surtirán efectos ante cualquier autoridad en España sin necesidad de su posterior legalización. Si bien para solicitar la expedición de un documento notarial en un consulado general, el particular debe hacer llegar el formulario de solicitud de otorgamiento de escritura notarial, se hace evidente la dificultad, y en ocasiones la imposibilidad, de que los ciudadanos españoles que se encuentran privados de libertad en centros penitenciarios extranjeros puedan gestionar personalmente dichos trámites.

En su respuesta, la Administración comunicaba que no se tiene noticia de la existencia, más allá de algún caso puntual, de una dificultad generalizada en el otorgamiento de escrituras notariales por parte de presos españoles en el extranjero. Se añadía que se alentaba esta práctica en aras de un mejor ejercicio de la protección consular. Sin embargo, al recibirse nuevas quejas sobre el mismo particular, se ha

reiterado a la Dirección General de Asuntos Consulares y de Asistencia a los españoles en el exterior, la necesidad de adoptar medidas para recordar a los cónsules el alcance de esta obligación (16004461,16004954 y otras).

Se ha de hacer mención a la actuación de oficio iniciada en mayo de 2016, tras tener conocimiento del fallecimiento de un ciudadano español en una prisión peruana. Se solicitó información, a fin de conocer la fecha y la periodicidad de las comunicaciones realizadas entre las autoridades consulares y los familiares del ciudadano español fallecido, así como los motivos del fallecimiento. En el momento de elaboración del presente informe no se había recibido respuesta (16005576).

Marruecos (95 ciudadanos españoles se encontraban privados de libertad en ese país a 30 de diciembre de 2016) es el segundo país del que se han recibido más quejas de ciudadanos españoles en 2016. En concreto, se han realizado actuaciones en 11 expedientes de españoles presos en aquel país. Las quejas se refieren fundamentalmente a la calidad de la asistencia sanitaria que se presta en las prisiones y a las solicitudes de agilización de traslado a España (14001280).

En el continente asiático, se ha tenido conocimiento de la existencia de un ciudadano español privado de libertad en India (2 ciudadanos españoles en prisión a 30 de diciembre de 2016) que se encuentra en situación de prisión preventiva, por lo que aún no puede solicitar su traslado a una prisión más próxima a Nueva Delhi, lo que facilitaría las visitas consulares (14000594). En Tailandia (4 ciudadanos españoles en prisión a 30 de diciembre de 2016), tal y como se ha venido informando en años anteriores, continúa en prisión una ciudadana española cumpliendo una condena a cadena perpetua y a quien se le denegó el traslado a España, solicitado por motivos humanitarios, alegando no haber transcurrido el plazo de ocho años exigido en el convenio suscrito entre ambos países. Desde la Embajada de España en Tailandia, se intentó asimismo que le fuese concedido un indulto parcial, pero, pese a haberse llevado a cabo una intensa labor diplomática, finalmente no le fue concedido. En este caso, desde el año 2013, se han estado realizando gestiones a su vez con el Defensor del Pueblo Tailandés. Esta institución continúa haciendo un seguimiento del caso, en contacto con los familiares, a la vista de la delicada situación en la que se encuentra la interesada (11009832).

En Europa, desde el año 2015 se siguen actuaciones relativas a la estancia del único español en prisión en Albania que ya ha solicitado su traslado a España (15016394). En Francia (con 188 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) se tramitan dos expedientes. En uno de los casos los familiares tuvieron problemas para ver autorizadas las visitas y el otro caso se encuentra pendiente de la resolución del recurso de casación interpuesto (16001865).

Se han continuado las actuaciones iniciadas en años anteriores respecto de dos españoles que se encontraban en prisiones de Grecia (2 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016). En uno de los casos, finalmente se acordó su libertad condicional y posterior expulsión del país, tras permanecer catorce años en prisión (0207162). En otro caso, la sentencia aún no es firme por lo que no ha podido solicitar el traslado a España (12284440). A finales de 2016, se ha tenido conocimiento de un tercer ciudadano español, con problemas de salud, en prisión preventiva en Grecia (16013117).

Desde Hungría (3 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) se recibió un escrito de una española con problemas de salud, se está haciendo un seguimiento de las gestiones consulares para el traslado a otro centro penitenciario (16012413).

Por su parte, en Italia (96 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) se han tramitado cinco quejas. Cuatro de ellos fueron puestos en libertad y otro está pendiente de solicitar su traslado a España (14018530).

De Malta (7 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) se recibió queja de un ciudadano español cuyo expediente de traslado a España está pendiente de que haga efectivo el abono de la multa a la que fue condenado (16002912).

En Portugal (115 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) se han seguido actuaciones relativas a cuatro españoles. Dos de ellas fueron puestas en libertad, y otros dos se encuentran pendientes de ser trasladados a España (15012544).

De Israel (4 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) se recibió queja de los familiares de una ciudadana española que está a la espera de ser trasladada a España (16014191).

Continúan las actuaciones iniciadas en 2015, relativas a una ciudadana española condenada en Turquía a 15 años de prisión (16 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) y cuya solicitud de traslado a España se encontraba en tramitación desde el mes de mayo de 2016 (15007305).

En los Estados Unidos de América (44 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016), se han seguido actuaciones sobre los casos de cuatro españoles: tres cumplen una condena a cadena perpetua y el cuarto, que se encontraba en el «corredor de la muerte», lo abandonó tras acordarse la repetición del juicio (09014801).

En México (19 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) se siguen actuaciones relativas a una ciudadana española, condenada a cinco años de reclusión, y quien, tras solicitar en un primer momento su traslado a España, acabó renunciando a la solicitud, puesto que le restaba poco tiempo de cumplimiento de condena. Se iniciaron actuaciones relativas a otros dos ciudadanos españoles con solicitudes de traslado pendientes (12013324).

Desde Paraguay (9 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016), se recibió queja de un ciudadano español por las condiciones de la prisión y por la demora en su traslado a España (16017001).

En Cuba (2 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016), se finalizaron las actuaciones iniciadas en 2013 tras producirse el traslado de un ciudadano español en octubre de 2016 (16010319).

En Ecuador ( 25 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016), se han seguido actuaciones relativas a la situación en prisión de cuatro ciudadanos españoles Asimismo, se continúa realizando un seguimiento de las gestiones consulares con el Ministerio de Justicia y la Defensoría Pública del Ecuador para tratar los casos pendientes de la aplicación del denominado en la legislación ecuatoriana «principio de favorabilidad», lo que podría suponer la puesta en libertad de alguno de ellos (15006120).

En las prisiones de Brasil (48 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016), cuatro españoles se han dirigido a esta institución solicitando ayuda. De estos, uno fue liberado en el mes de septiembre y el resto continuaban con sus expedientes de traslado en distintas fases de tramitación (15005195).

En Panamá (7 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016), se continuaron en 2016 las actuaciones iniciadas respecto de tres españoles. Uno de ellos ya regresó a España. El país está inmerso en un proceso de sustitución del sistema procesal penal. Desde la representación diplomática española, tanto a nivel individual como de modo conjunto con el resto de los representantes de la Unión Europea, se han realizado gestiones a fin de intentar que se agilicen estos procedimientos judiciales (13021112).

Por su parte, durante 2016, dos españoles que se encuentran presos en Costa Rica (4 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) se han dirigido a esta institución manifestando su voluntad de ser trasladados a España. En ambos casos, los expedientes de traslado se encuentran en tramitación (16008428).

Desde 2012 se tramita un expediente relativo a un ciudadano español privado de libertad en una cárcel de Uruguay (7 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) que se queja por las condiciones de su internamiento y por las demoras que padece su expediente de condena (12015565).

En Argentina (18 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) se han tramitado los casos de diez españoles privados de libertad en el país, de los que cinco fueron expulsados durante 2016 y un sexto lo había solicitado recientemente. Otro ciudadano español presenta un delicado estado de salud pendiente de ser intervenido quirúrgicamente, por lo que permanece largas temporadas ingresado en un hospital, donde es visitado por personal del Consulado General de España en Buenos Aires (15018336).

En Colombia (58 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016), desde el año 2013 se mantienen abiertas actuaciones relativas a la situación en las prisiones colombianas de siete españoles, de los que en el transcurso de 2016 dos fueron finalmente trasladados a un centro penitenciario de España y otro está pendiente de aprobación por las autoridades locales. En otro caso, pese a estar aprobada una orden de extradición a España, el Ministerio de Justicia y del Derecho colombiano ha informado al Consulado General de España en Bogotá que debe cumplir los siete años de condena que le fueron impuestos íntegramente y posteriormente será extraditado. Otra ciudadana española padece importantes problemas de salud de los que está siendo tratada (13007068). Otra ciudadana española, que se encontraba en arresto domiciliario, con cuatro hijos menores de edad a su cargo, fue finalmente trasladada a España gracias a la colaboración del consulado, la Defensoría del Pueblo en Colombia e INTERPOL España (16000563).

En diciembre de 2016 se formuló una sugerencia a fin de que el Consulado General de España en Bogotá realizara las gestiones necesarias para la renovación del pasaporte español de un interno, con doble nacionalidad venezolana y española. La familia temía que la falta de renovación de su pasaporte español pudiera hacer que las autoridades colombianas accedieran a una petición de extradición por parte de las autoridades venezolanas (16012552).

Se han seguido actuaciones relativas a la situación en cárceles de Venezuela (22 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016), de tres españoles. En uno de los casos, la doble nacionalidad de la detenida ha dificultado las labores de asistencia consular, los otros dos están pendientes de que se resuelvan sus expedientes de traslado (15011361).

## 4.2 ENTRADA A TERRITORIO NACIONAL

### 4.2.1 Actuaciones en puestos fronterizos

La apertura de los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla ha supuesto una mejora en el acceso al procedimiento, tal y como se indicó en el informe correspondiente al ejercicio 2015.

El estudio de *El asilo en España* elaborado por esta institución, que se presentó en junio de 2016, recoge los datos sobre las solicitudes formuladas en los puestos fronterizos de El Tarajal (Ceuta) y Beni Enzar (Melilla). En el primero no se ha presentado ninguna solicitud desde su inauguración (en 2016, 224 personas solicitaron asilo en Ceuta, pero no en el puesto fronterizo), mientras que en el segundo se presentaron 6.047 solicitudes en 2015 y 2.563 en 2016.

El estudio expone cuál era la situación anterior a la apertura de los puestos fronterizos y se recogen las recomendaciones formuladas como consecuencia del cambio de tendencia que se produjo, tras la llegada de un grupo numeroso de ciudadanos sirios al puesto fronterizo de Beni Enzar, manifestando su deseo de solicitar asilo. En el apartado correspondiente a asilo se dará cuenta en detalle del contenido del estudio citado y de las recomendaciones formuladas. Sin embargo, se ha de mencionar en este apartado la recomendación formulada a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración**, referida a la necesidad de adoptar las medidas necesarias para otorgar a los solicitantes la protección prevista en la Directiva de Acogida. En el caso concreto de Melilla, ya se hizo mención en el pasado informe anual de la diferencia de criterio mantenida con el citado organismo al no aceptar la recomendación formulada para subsanar las carencias detectadas en la atención social a los solicitantes de protección internacional en el Puesto Fronterizo de Beni Enzar (14023967).

También hace referencia a los problemas detectados en el puesto fronterizo de Melilla, relacionados con la formalización de la solicitud de protección internacional. Ante el elevado número de personas que llegaban, no se formalizaba la solicitud a la entrada sino que se les daba cita para que acudieran otro día y mientras tanto estas personas eran acogidos en el Centro de Estancia Temporal del Inmigrantes (CETI). Esta situación provocó que, en varias ocasiones, grupos de ciudadanos sirios, al llegar la fecha de su cita, no formalizaran su solicitud de asilo.

A principios de 2016, se recibió queja en la que se planteaba que un grupo de nacionales sirios residentes en el CETI de Melilla, habían iniciado una huelga de hambre como protesta por la demora en el traslado a la península. Las actuaciones iniciadas pusieron de manifiesto que los interesados habían entrado por el puesto fronterizo de Beni Enzar pero no habían solicitado protección internacional, razón por la cual no existía prioridad para su traslado.

**La Comisaría General de Extranjería y Fronteras** comunicó que, debido a la gran afluencia de personas en este puesto fronterizo terrestre melillense, no siempre era posible recoger la solicitud de asilo en el mismo momento del acceso al territorio español, razón por la cual se ofrecía a estas personas que acudieran al mencionado CETI y posteriormente formalizaran su petición. La solicitud en estos casos no conllevaba retención de la persona en las instalaciones fronterizas ni en salas de inadmitidos como ocurre en los puestos fronterizos aeroportuarios. Se comunicaba que un gran número de las personas que habían conseguido acceder a la Ciudad Autónoma de Melilla, en atención al principio de no devolución, tras su manifestación en frontera de solicitar la protección internacional, cuando son requeridos para su formalización, se negaban después a presentarla en la creencia de que con ello evitarían una eventual readmisión a España desde el país europeo al que deseaban llegar. En este punto, se

consideró relevante conocer el grado de cumplimiento del Reglamento (UE) número 603/2013, de 26 de junio, relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento de Dublín III.

**La Comisaría General de Extranjería y Fronteras** ha comunicado que, si bien en algún momento puntual no se había podido cumplir con el plazo previsto en el Reglamento de Eurodac, debido a la gran afluencia de personas en el referido puesto fronterizo y el volumen de solicitudes de protección internacional que tenían entrada, se había asignado a un funcionario para que se dedicara expresamente al escaneo y grabación de las impresiones dactilares y evitar de este modo las posibles demoras que pudieran tener lugar en este trámite (16000408).

Respecto a las actuaciones realizadas para la mejora de los puestos fronterizos melillenses de Barrio Chino, Mariguari y Farhana, la **Secretaría de Estado de Seguridad** comunicó los avances en el proyecto de ejecución de las obras de reforma de las instalaciones del Puesto Fronterizo de Farhana, indicando que las mismas podrían dar comienzo hacia el mes de agosto de 2016. En cuanto al Paso Fronterizo del Barrio Chino, se habían realizado obras menores para proteger los accesos. Se está a la espera de recibir nueva información sobre las actuaciones de carácter global que se pretenden acometer en dicho paso, y de la valoración del resultado de la instalación de los tornos de control de acceso peatonal en el paso de Maraguari, así como de las obras o instalaciones pendientes (13027471).

Para finalizar se hace referencia a la visita realizada, en el mes de junio de 2016, por técnicos del Defensor del Pueblo, en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP), a las terminales 1 y 4 del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas. Se formularon a la **Dirección General de la Policía** varias sugerencias para que se lleve a efecto el traslado a la terminal 1 de los solicitantes de asilo y personas inadmitidas cuya estancia esté prevista para más de 72 horas. El propósito de este traslado es que estas personas tengan acceso a la luz solar y ventilación natural. También se sugirió que se facilite a las personas inadmitidas que se encuentran en ambas terminales el acceso a estas zonas y se proporcione a los agentes que prestan servicio en estas dependencias formación en materia de trata de seres humanos con el fin de lograr una más eficaz detección y tratamiento de este tipo de casos.

Entre las sugerencias formuladas se incluyó la de dotar a la sala de separación temporal de cámara de videovigilancia y volver a acondicionar la zona exterior de juegos para niños existente junto a la sala de inadmitidos de la T1. Se sugirió, asimismo, que se permita a las personas retenidas el uso de su teléfono móvil para realizar llamadas, adoptando las medidas de seguridad que se estimen oportunas. Se formularon también cuatro sugerencias a **AENA** solicitando la ampliación del horario de los trabajadores

sociales de las salas de inadmitidos (T1 y T4); la mejora de la dotación de material de ocio para las personas retenidas; habilitar máquinas de cambio de monedas y la realización de las gestiones necesarias para que todas las personas retenidas, que vayan a permanecer más de 48 horas en las salas de inadmisión y asilo, puedan acceder a su equipaje. Se dará cuenta detallada del estado de cada una de ellas en el informe anual MNP correspondiente al año 2016 (16007926).

#### 4.2.2 Denegaciones de entrada

Es habitual la recepción de quejas motivadas por la denegación de entrada a extranjeros, familiares o amigos de residentes extranjeros o de ciudadanos españoles. El objeto de tales quejas es la solicitud de intervención para que se permita la entrada de los viajeros retenidos en los aeropuertos, a la espera de su retorno al lugar de procedencia. En uno de los casos, se inició actuación tras la recepción de la queja de una persona de nacionalidad española que manifestaba que su hijo, de nacionalidad venezolana y mayor de edad, que se encontraba en el aeropuerto de Madrid-Barajas, podía acreditar que estaba a su cargo pero no se le dejaba acceder a su equipaje. Iniciadas las actuaciones, se pudo conocer que el interesado había presentado solicitud de protección internacional en la que manifestaba estar siendo extorsionado en su país. La solicitud fue denegada y el reexamen desestimado, pese al informe favorable del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que consideraba que la petición debía ser admitida a trámite para un estudio en mayor profundidad. El interesado fue retornado a Venezuela (16010264).

En otra intervención, la compareciente exponía que su hijo, de nacionalidad dominicana, estaba retenido en Barajas, aun cuando reunía los requisitos necesarios para entrar. Llevaba consigo visado autorizando su estancia por un mes, sin embargo había surgido un problema con el billete de regreso dado que este tenía fecha para después del período autorizado. Además, desde el control de fronteras se indicaba que no llevaba dinero suficiente para su estancia. Desde esta institución se instó a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** para que permitiera al interesado acreditar si disponía de medios económicos, permitiéndole el acceso a su equipaje y aportar un nuevo billete de avión para regresar a su país en el tiempo autorizado por el visado. Una vez acreditados estos extremos se le permitió el acceso a territorio español. En otro caso en el que se retornó a una ciudadana colombiana, aún no se ha podido aclarar el motivo de denegación de entrada y las actuaciones continúan abiertas (16017357, 16005860).

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

El pasado año se hacía mención a la recomendación formulada a la **Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración** para que los extranjeros, que hubieran extraviado su tarjeta de residencia o que se les hubiera sustraído, pudieran regresar a España. Tras la realización de distintas actuaciones desde el citado organismo se comunicó que existía una previsión de mejora de coordinación entre los distintos organismos con competencias en la materia y que no era necesario adoptar medidas adicionales.

Esta institución mantenía que la previsión a la que se aludía no era suficiente y por dicha causa se había formulado la recomendación. Las quejas recibidas a lo largo de 2016 refuerzan esta valoración. En uno de los casos se formuló una Sugerencia a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** para que se adelantara la cita otorgada por el **Consulado General de España en Guayaquil** a la esposa de un ciudadano español para solicitar un visado que le permitiera la entrada en España, tras haber extraviado su autorización de residencia, y que se concediera dicho visado, una vez acreditadas sus circunstancias familiares. A la interesada se le había concedido una cita para seis meses después. Las circunstancias familiares de la interesada eran particularmente delicadas puesto que residía en España con su marido de avanzada edad y ciego y con su hijo, por lo que la demora en la cita para solicitar y tramitar el visado le resultaba muy perjudicial.

En otra queja, una ciudadana española, exponía las dificultades de su madre para obtener un visado que le permitiera regresar a España, al haber perdido la tarjeta de familiar de ciudadano comunitario. El **Consulado General de España en Argel** había denegado la solicitud y había indicado a la interesada que debía solicitar de nuevo el visado de reagrupación familiar. La Administración comunicó en su respuesta que los familiares de comunitario que extravíen su tarjeta en el exterior podrán solicitar el correspondiente visado de entrada en régimen comunitario con el código ESC, que es gratuito y de tramitación preferente, si continúan reuniendo los requisitos. En el caso tratado se había advertido un error respecto a la tramitación del visado con el código EXT, que no procedía en este caso.

La denegación por el **Consulado General de España en Dakar** del visado solicitado por un ciudadano para regresar a territorio nacional, tras el extravío de su residencia de larga duración en vigor, dio lugar a una actuación ante la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** y la **Secretaría General de Inmigración y Emigración**. La citada dirección general consideraba que la autorización de la que era titular el interesado se había extinguido de manera automática, por lo que no procedía la concesión del visado. La Secretaría General de Inmigración y Emigración no consideraba necesaria la resolución expresa de la extinción de la autorización de residencia, lo que, a juicio de esta institución resulta

imprescindible para salvaguardar el derecho de defensa del interesado. Se finalizó la actuación expresando la diferencia de criterio con los dos organismos citados. Resulta necesaria una modificación reglamentaria para introducir la necesidad de dictar resolución para la extinción de este tipo de autorizaciones. Además, no parece razonable que para extinguir las autorizaciones de residencia temporal se exija resolución expresa y no lo sea para extinguir las de larga duración (16011919 y otras).

#### 4.3 INTERCEPTACIÓN Y TRATAMIENTO DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN ALTA MAR

La situación de las personas que llegan a territorio nacional tras el naufragio de la embarcación en la que viajaban ha sido motivo de varias intervenciones a lo largo del año 2016. Continuaron las actuaciones a las que se aludía en el informe del pasado año en el que se expresaba la preocupación de esta institución por la salud física y psicológica de los supervivientes del naufragio de una patera que fueron trasladados al Puerto de Arguineguin (Las Palmas) debido a su precario estado de salud. Fueron trasladados a centros hospitalarios y una de estas personas falleció.

El Defensor del Pueblo considera que en estos casos es necesario adoptar medidas especiales y valorar la posibilidad de derivar a estas personas a recursos asistenciales. Por este motivo se formuló una **Recomendación** para la elaboración de un protocolo de actuación para los supervivientes de naufragios de pateras que hayan sido rescatados. Se recomendó que el citado protocolo incluyese una asistencia psicológica especializada que podría ser incorporada al acuerdo firmado entre el **Ministerio del Interior y Cruz Roja**. La recomendación no ha sido aceptada. La Administración considera que es suficiente con el contenido del convenio suscrito entre el **Ministerio de Empleo y Seguridad Social** y Cruz Roja Española para la realización del programa de atención a inmigrantes en asentamientos y llegados a las costas españolas.

Esta institución cerró las actuaciones comunicando a la Administración su diferencia de criterio en esta cuestión. Se considera que en casos de fallecimientos durante la travesía y, ante la situación de precariedad física y psicológica en la que quedan los supervivientes, debe prevalecer su condición de víctimas y ser atendidos de manera adecuada, sin que se considere adecuado que permanezcan largo tiempo en dependencias policiales o ingresados en centros de internamiento de extranjeros. Estos centros no reúnen las condiciones para que los supervivientes de estas tragedias reciban una atención que mejore su situación psicológica (16001437).

En los últimos días del mes de diciembre de 2016 se inició una actuación de oficio, tras tener conocimiento del rescate de una mujer en avanzado estado de gestación y el posterior nacimiento de su bebé a bordo de la fragata española

«Navarra». Asimismo, se recibieron informaciones de que la madre, nacional de Costa de Marfil, pudiera ser menor de edad. En el momento de elaboración del presente informe, se ha recibido respuesta del **Ministerio de Defensa** dando cuenta de las actuaciones realizadas por el comandante del buque para asegurar el registro de la niña nacida a bordo. Se expidió certificado de nacimiento y documento de Registro Civil con los datos aportados por la madre y se realizó fotocopia de la huella del pie y mano de la recién nacida, junto con una muestra de ADN debidamente identificada y protegida. Esta documentación fue entregada en el **Consulado General de España en Roma (Italia)** para su remisión a las autoridades españolas competentes y una copia de los certificados fue entregada a la madre, antes de abandonar el buque. Se está valorando la respuesta recibida y se continuará informando sobre este asunto en el próximo informe anual (16017628).

#### 4.4 ENTRADA POR PUESTOS NO HABILITADOS

##### 4.4.1 Puestos no habilitados

En julio de 2016, se dieron por concluidas las actuaciones seguidas con relación al procedimiento judicial que se había iniciado tras el intento de entrada irregular en Melilla de alrededor de 200 personas, en octubre de 2014. En el informe del pasado año se indicaba que, contra el auto de sobreseimiento dictado respecto de ocho agentes de la guardia civil imputados, se había formulado recurso de apelación, que ha sido desestimado, habiéndose archivado la causa y concluida la actuación iniciada por esta institución (14020455).

Continúan las actuaciones en el procedimiento judicial abierto tras las muertes acaecidas en la frontera de El Tarajal (Ceuta). La última información remitida por la **Fiscalía General del Estado** comunica que aún se encuentran pendientes de resolver diferentes recursos presentados por las acusaciones populares. Ya en enero de 2017 se ha tenido conocimiento de que la Audiencia Provincial de Cádiz ha estimado parcialmente uno de los recursos y ha ordenado continuar con la instrucción del procedimiento (14003098).

Por otro lado, han continuado los intentos de acceso irregular a territorio nacional a través de los vallados fronterizos de Ceuta y Melilla. La mayoría de las quejas recibidas hacen referencia a que las denominadas «devoluciones en caliente» no permiten conocer si las personas afectadas son menores de edad o se encuentran en necesidad de protección internacional. También se han repetido las quejas relacionadas con la demora en la llegada de los servicios de emergencia, lo que supone un riesgo para las personas que se encuentran encaramadas en la valla.

El Defensor del Pueblo comparte la preocupación de las personas que se han dirigido a esta institución y ha reiterado en sus escritos su posición contraria a las devoluciones automáticas de extranjeros y las recomendaciones formuladas a estos efectos, de cuyo contenido se dio cuenta en el pasado informe.

En cuanto a la activación de los servicios de emergencia, continúan abiertas las actuaciones iniciadas ante la **Delegación del Gobierno en Ceuta**, tras la recepción de una queja en la que se comunicaba que el intento de entrada se había producido a las siete de la mañana y algunas personas resultaron heridas con cortes profundos y contusiones. Se afirmaba que, pese a que había personas encaramadas en la valla, el aviso al 112 se produjo una hora y cuarenta y cinco minutos después (16011717, 16011723 y otras).

En el estudio *El asilo en España* se ha dado cuenta de la recepción de quejas sobre devoluciones de extranjeros en el mar. Tanto personas a título individual, como organizaciones no gubernamentales, se dirigieron al Defensor del Pueblo aportando material audiovisual que registraba estas prácticas. Esta institución ha manifestado en reiteradas ocasiones que las autoridades españolas deben garantizar que los extranjeros puedan formalizar solicitudes de protección internacional cuando sean interceptados por funcionarios españoles, con independencia de que esta eventualidad se produzca fuera o dentro de las aguas territoriales españolas.

Las devoluciones expeditivas de personas rescatadas del mar no respetan la normativa en materia de asilo, tal y como ha señalado el Defensor del Pueblo en anteriores informes anuales. Este tipo de actuación no permite que potenciales solicitantes de asilo puedan recibir la protección que garantiza el Convenio de Ginebra. A salvo de las situaciones de persecución individual, procede recordar también que el ACNUR ha hecho llamamientos para que no se devuelvan, retornen o expulsen a personas a países cuya situación conflictiva puede poner en riesgo sus vidas.

El Defensor del Pueblo considera que la Administración española tiene la obligación de detectar cuáles son los obstáculos que existen para que personas en necesidad de protección no puedan acceder a los puestos fronterizos sin poner en riesgo sus vidas. La **Dirección General de la Guardia Civil** considera que actúan en cumplimiento de la normativa. En uno de los informes remitidos a esta institución con motivo de una de las intervenciones efectuadas, se ponía de manifiesto que se actuaba en cumplimiento de una Orden de Servicio sobre Vigilancia e Impermeabilización de Fronteras en la Ciudad de Ceuta. Según dicha orden, los funcionarios de la Guardia Civil tendrían la misión de «Materializar las tareas de impermeabilización fronteriza en el mar, que fundamentalmente consistirán en la detección temprana de las embarcaciones que con inmigrantes traten de acceder a territorio nacional. Esta detección debería, caso de ser posible, permitir alertar de forma oportuna a las autoridades marroquíes para que se

hagan cargo de la incidencia antes de que los inmigrantes se acerquen a las aguas españolas».

La **Dirección General de la Marina Mercante**, por su parte, que también ha sido consultada, ha remitido información a esta institución sobre las dificultades existentes para determinar la jurisdicción sobre las aguas del estrecho y ha dado traslado de los convenios internacionales aplicables, así como de las líneas de actuación que se siguen (16013369, 16005019).

#### 4.4.2 Centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI)

Como ya se mencionó en el pasado informe anual, con anterioridad a la llegada del colectivo de ciudadanos sirios a través de la frontera con Marruecos, los CETI alojaban a solicitantes de asilo, aunque estos eran claramente minoritarios. En el año 2015 se produjo un cambio radical del perfil de los residentes, al acoger mayoritariamente a solicitantes de asilo.

La Administración ha sostenido que los CETI eran recursos similares a los Centros de acogida para refugiados (CAR) y ha afirmado que la atención que se presta en dichos centros es la misma. Sin embargo, los residentes de los CAR y los que están acogidos en dispositivos gestionados por las organizaciones no gubernamentales reciben una atención especializada, tienen más posibilidades de encontrar trabajo al estar en la península y los grupos familiares permanecen juntos, al contrario que en los CETI, en los que las madres con hijos están en un lado y los padres en otro.

El Defensor del Pueblo ha reiterado que la situación de estos centros no permite que puedan ser considerados como recurso adecuado para alojar y atender a los solicitantes de asilo. Se ha llamado la atención sobre la falta de asistencia especializada al colectivo de solicitantes de asilo y, particularmente, a personas que presentan una especial vulnerabilidad. Adicionalmente debe recordarse que las autoridades policiales mantienen la restricción en la libertad de circulación de los solicitantes de asilo cuya petición ha sido admitida a trámite por lo que no pueden salir de las ciudades autónomas, salvo que se autorice su traslado por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras.

El Defensor del Pueblo ha recibido quejas en las que los solicitantes de asilo, cuya petición se encuentra admitida a trámite, se manifiestan contrarios a la prohibición de acceso a la península. También se han recibido quejas de solicitantes de protección internacional que pertenecen al colectivo de lesbianas, gays, bisexuales y personas transexuales (LGBT). En todas ellas se demanda más claridad en el procedimiento de traslados a la península. Esta institución ha iniciado actuaciones en estos casos y ha solicitado información respecto a estas quejas y para conocer si, en general, se prioriza

el traslado de personas que presentan este tipo de perfil. La respuesta de la Administración sobre este asunto señala que se tiene en cuenta para autorizar el traslado la situación de vulnerabilidad de la persona. Las actuaciones iniciadas por esta institución aún no han finalizado (16005878, 16009239).

#### 4.4.3 Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta

Coincidiendo con el fin del ejercicio, se ha iniciado una actuación de oficio para conocer la situación del CETI de Ceuta, tras la entrada de 424 personas en Ceuta y su ingreso en el centro mencionado. Tras dicha entrada, el centro ha superado ampliamente su capacidad y se han tenido que instalar tiendas de campaña en terrenos colindantes para poder atender a todos los residentes.

En los primeros días del mes de enero de 2017, la defensora del pueblo y el adjunto primero realizaron una visita a la ciudad de Ceuta y visitaron el CETI. También en los primeros días de 2017 se ha recibido la respuesta de la **Secretaría General de Inmigración y Emigración**. Tras las medidas de emergencia adoptadas, el 4 de enero de 2017, el CETI albergaba a 875 personas. Hay que recordar que el centro tiene una capacidad máxima de 512 plazas. En el próximo informe anual se dará cuenta de la valoración que se realiza de la respuesta recibida (16017629).

#### 4.4.4 Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla

En el informe del pasado año se daba cuenta de las recomendaciones formuladas a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** y al **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** en octubre de 2015, tras las visitas giradas al CETI de Melilla, con el objetivo de trasladar de manera urgente a las familias con menores de edad y el de diseñar un plan para programar y atender las necesidades educativas de los menores que llegaban al CETI.

Las respuestas a dichas recomendaciones se recibieron a lo largo de 2016, una vez la situación en el centro había cambiado sustancialmente. La **Secretaría General de Inmigración y Emigración** comunicó que se había priorizado el traslado de personas vulnerables a la península y se detallaron las actuaciones realizadas para la escolarización de los menores. El **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** dio cuenta de la particularidad que presenta la escolarización de menores refugiados debido al altísimo nivel de rotación, es decir, de flujos de entrada y salida de los centros educativos, como consecuencia de que, a lo largo del curso escolar, la inmensa mayoría de las familias sirias fueron trasladadas a la península (15008175).

Se inició actuación de oficio ante la **Subsecretaría del Ministerio de Empleo y Seguridad Social** tras conocer que se habían producido denuncias contra un trabajador del centro, por conductas inadecuadas hacia los residentes, tanto durante su jornada laboral como fuera de esta. La Administración comunicó que el interesado había sido suspendido provisionalmente de empleo y sueldo y se habían incoado diligencias previas, sin que aún exista pronunciamiento judicial. Las actuaciones continúan abiertas con la Fiscalía para conocer el curso del procedimiento judicial, que continúa abierto (16000781).

Esta institución ha mostrado su preocupación sobre los problemas que pueden producirse en el centro, teniendo en cuenta el alto número de personas que allí residen de diferentes edades y nacionalidades. En junio de 2016, se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** para la elaboración urgente de un Protocolo para la prevención y la respuesta a la violencia sexual y por motivos de género. En su respuesta, el citado organismo comunica que trabaja en la implantación de un protocolo de esas características a nivel nacional. Se ha reiterado la recomendación formulada ya que su propósito era la implantación urgente en el CETI de Melilla, coincidiendo con el ACNUR que había efectuado esa misma propuesta (16007433).

Otra cuestión hace referencia a las actuaciones iniciadas en relación con la situación de mujeres marroquíes, casadas o viudas de sirios y sus hijos menores. En unos casos se les comunicó que debían abandonar el CETI, tras ser denegada su solicitud de asilo. En otros supuestos, las quejas se referían al temor de que esto ocurriese. Las interesadas afirmaban que si volvían a Marruecos su situación sería muy delicada al ser cónyuges de ciudadanos sirios y tampoco tendrían la opción de ejercer su derecho a la vida familiar dado que, en la práctica, su país no emite visado a los nacionales de Siria.

Expresaban también su preocupación por la falta de atención psicológica a sus hijos. Las circunstancias de cada familia son diferentes, en algún caso el cónyuge se encontraba a la espera de que se resolviera su solicitud de asilo en otro país de la Unión Europea para poder solicitar la reunificación familiar y, en otros, el cónyuge estaba aún esperando cita para formalizar su solicitud de asilo. Las actuaciones continúan abiertas (16000207, 16009745).

También se inició actuación tras la recepción de una queja en la que se comunicaba que un ciudadano de Mali, que había sufrido un accidente al saltar la valla, fue ingresado en el CETI, tras haber estado hospitalizado casi dos meses. En la queja se exponía que, a la vista del informe médico y el grave deterioro cognitivo que presentaba el interesado, era necesario un centro especializado para personas en su situación. El interesado fue trasladado finalmente a un centro en Santander (16000689).

Para finalizar este apartado se hace referencia a las actuaciones realizadas tras las quejas recibidas por las demoras en los resultados de las pruebas de ADN, que se realizan en Melilla para garantizar el vínculo familiar de los menores que ingresaban en el CETI con sus progenitores y familiares. Como consecuencia de dicha actuación se comunicó que el tiempo medio era de dos semanas y, que en el año 2015, se habían realizado en Melilla 456 pruebas de ADN. Aún se encuentra en trámite una de las actuaciones iniciadas en 2016, tras la recepción de una queja en la que se separó a un menor de su madre al entrar en Melilla. En este caso, las pruebas de ADN se realizaron por la entidad de protección melillense, pese a que el Protocolo Marco de Menores no Acompañados prevé su realización por la policía nacional. El menor fue retirado de su madre hasta que se recibió el resultado de las pruebas, sin acceder a la solicitud de delegación provisional de la guarda del menor, a pesar de que la interesada presentó pasaporte argelino y certificado de nacimiento de su hijo. Una vez se recibió el resultado de las pruebas, tres semanas después, se reintegró al menor con su madre (16011870).

## 4.5 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

### 4.5.1 Determinación de la edad

Como se ha indicado en informes anteriores, la cuestión de la determinación de la edad continúa siendo objeto de un número significativo de quejas.

En relación con el sometimiento a procedimientos de determinación de la edad a extranjeros con documentación que acredita su minoría de edad, el Protocolo Marco de Menores extranjeros no acompañados establece la posibilidad de incoar estos procedimientos a menores documentados en determinados supuestos. Esta y otras cuestiones del citado protocolo están pendientes de pronunciamiento judicial en el recurso de casación interpuesto ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, que admitió el recurso de casación en octubre de 2016, tras desestimar la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso interpuesto, del que se dio cuenta en el pasado informe.

En el informe monográfico *¿Menores o adultos?: Procedimientos para la determinación de la edad*, el Defensor del Pueblo entendió improcedente someter a estos menores a dichos procedimientos, a tenor de 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 (Loex). En el mismo sentido se pronunció el Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en Sentencia de 29 de septiembre de 2014, fijando como doctrina jurisprudencial 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.

La Sala de lo Civil del Tribunal Supremo continúa dictando sentencias en el mismo sentido de su doctrina jurisprudencial fijada en 2014, (última sentencia en ese sentido dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Civil, el 1 de diciembre de 2016, Sentencia 720/2016, en la que se reitera doctrina jurisprudencial citada y se establece que no tiene la condición de indocumentado quien posea pasaporte expedido por las autoridades de su país de origen —Senegal— acreditando su minoría de edad y establece el derecho a quedar bajo la protección que la ley dispensa a los menores no acompañados).

A pesar de la anterior doctrina jurisprudencial, se ha incrementado el número de quejas recibidas por la incoación de procedimientos de determinación de edad a menores que cuentan con pasaporte o con otra documentación acreditativa de ello. La **Fiscalía General del Estado** considera que la nueva redacción del artículo 12.4 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, en su redacción dada por la Ley 26/2015, otorga al ministerio fiscal la potestad de realizar un juicio de proporcionalidad para considerar que un pasaporte o documento de identidad no es fiable (16000879, 16006132 y otras).

Se dirigió también a esta institución una asociación dando traslado del caso de un grupo de ciudadanos extranjeros solicitantes de asilo que habían sido sometidos a procedimientos de determinación de la edad a su llegada a la costa de Algeciras (Cádiz), tras los que dictaron decretos estableciendo su mayoría de edad, sin que estos tuviesen constancia de ello al no haberseles notificado. La citada asociación se dirigió a la Fiscalía interviniente solicitando copia del decreto dictado, así como de las pruebas realizadas y de los informes emitidos, para su incorporación a los expedientes de protección internacional incoados, sin que se remitiese la documentación solicitada. En la actuación iniciada, la **Fiscalía General del Estado** comunicó que los decretos dictados ordenaban realizar las notificaciones oportunas, si bien no constaba en los expedientes que estas se hubiesen efectuado, por lo que se ha solicitado nueva información para conocer las medidas adoptadas por el ministerio fiscal para asegurar la notificación a los interesados de los decretos de determinación de edad que se dicten (16009128).

Durante 2016 se han iniciado numerosas actuaciones por procedimientos de determinación de la edad incoados a ciudadanos extranjeros al acceder a las costas españolas por puestos no habilitados, tanto en lo referido a la ausencia o a la demora en dictar los oportunos decretos, como a las irregularidades detectadas en las pruebas radiológicas realizadas a los interesados y su reiteración. A estos efectos, se dio traslado a la **Fiscalía General del Estado** de las prácticas detectadas en Valencia, Cádiz, Málaga y Almería.

En este último caso, el citado organismo comunicó que los procedimientos de expulsión incoados en Almería se resolvieron sin que el fiscal dictase el correspondiente decreto determinando provisionalmente la edad de los interesados, debido a que la expedición de dichos decretos demora uno o varios días. Por lo anterior, los policías actuantes, una vez recibidas las pruebas médicas que arrojan la mayoría de edad, incoan procedimiento de devolución y solicitan al órgano judicial el internamiento. Para corregir esta situación, la Fiscalía dispuso que sea el fiscal de guardia que interviene en la comparecencia de internamiento el que dicte el decreto y lo aporte ante dicho órgano judicial, para que se valore la mayoría o minoría de edad y la cuestión no sea reiterada con posterioridad, salvo en los casos en los que aparezcan nuevas circunstancias. En relación con la repetición de pruebas radiológicas, la Fiscalía comunicó que se debió a la falta de consulta del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados por parte del Juzgado de Control del Centro de Internamiento de Extranjeros que ordenó realizar las pruebas, toda vez que en el citado registro constan todos los datos de los interesados, entre ellos, las pruebas médicas realizadas.

Se concluyó la actuación comunicando a la **Fiscalía General del Estado** que, además de las irregularidades detectadas por dicho organismo en la demora en dictar los decretos y en la reiteración de las pruebas radiológicas, en todos los casos examinados se constató que únicamente se había practicado a los interesados una radiografía de carpo, sin realizar otras pruebas complementarias como ortopantomografía, radiografía de clavícula, etcétera. Los informes radiológicos realizados no recogían la horquilla de edades entre las que deberían estar comprendidos los examinados, ni informaban sobre el posible error en la estimación; así como que en ninguno de los procedimientos constaba intervención de médico forense, sometiendo a los interesados a anamnesis dirigida y a reconocimiento médico, evaluando todas las pruebas en conjunto y emitiendo el oportuno informe. Asimismo, se trasladó a la **Fiscalía General del Estado** la preocupación de esta institución por el hecho de que los distintos informes radiológicos realizados arrojen resultados muy dispares, toda vez que los resultados de las pruebas deberían ser reproducibles, aunque se realicen en hospitales diferentes (15013084).

En otra actuación iniciada por las irregularidades detectadas en los informes radiológicos realizadas en distintos hospitales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se solicitó información a las autoridades de protección de menores competentes sobre la elaboración en dicha comunidad de un protocolo territorial, que permita cumplir lo estipulado en el protocolo marco sobre la cuestión. Dicha información está pendiente de recibirse, a la fecha de cierre del presente informe (16007717 y otras).

Se hace referencia a la implantación del nuevo sistema informático de gestión de los institutos de medicina legal (Orfila). La **Secretaría de Estado de Justicia** informó de la puesta en funcionamiento de la citada aplicación informática, que permite que

cualquiera de los institutos pueda realizar consultas sobre la existencia de estos datos. No obstante, dicha aplicación no permite el acceso a los mismos, por lo que es necesario contactar por otros medios con el instituto médico legal que realizó los informes para su remisión por medios externos a la aplicación. Con posterioridad, se informó de que se está desarrollando el Sistema Integrado de Justicia, aplicación que sustituirá el actual sistema de gestión procesal y permitirá la interoperatividad real entre los órganos judiciales y los institutos de medicina legal. A la vista de lo comunicado, se continúa a la espera de que el citado organismo remita nueva información sobre las medidas que se continúen adoptando para posibilitar la consulta y el intercambio de las pruebas e informes forenses para la determinación de la edad realizados por cualquier instituto de medicina legal o servicio médico forense del territorio nacional (11019553).

#### 4.5.2 Registro de Menores Extranjeros No Acompañados

El Defensor del Pueblo considera que el registro inmediato de los datos de los menores extranjeros no acompañados, tras ser localizados por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, constituye una herramienta fundamental para su protección efectiva, así como para su localización en caso de ausencia del centro de protección asignado. Se han constatado importantes avances en la eficacia del Registro Central de Menores Extranjeros No Acompañados y en la agilización de los trámites para su consulta. Pese a ello, continuaron detectándose casos en los que la falta de coordinación entre las entidades de protección de menores y los responsables policiales del registro ha demorado la inscripción, lo que propicia la duplicidad en la identificación de los menores y dificulta el acceso a información actualizada sobre estos.

Como ejemplo de la necesidad de mejorar la coordinación existente se da cuenta del recordatorio de deberes legales formulado a la entidad de protección de menores madrileña. Se recordaron las previsiones del artículo 13 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del menor y la obligación que incumbe a los servicios de protección de menores de proporcionar el auxilio inmediato que precise cualquier menor que sea puesto a su disposición, con independencia del modo en el que haya sido detectado. Un menor, que había ingresado en un centro de protección acompañado de miembros de una fundación, no fue acompañado por personal del centro a las instalaciones policiales para su reseña, pese a no hablar el castellano. Esta actuación se justificaba por el responsable del centro de acogida en la cercanía de las instalaciones policiales. No obstante, fue un agente de la Policía municipal quien contactó con la citada fundación, comunicando que el menor se encontraba en dependencias policiales solo y desorientado, sin que nadie le facilitase la comunicación en el idioma que conocía (15010316).

El Defensor del Pueblo ha iniciado **actuaciones de oficio** con las **entidades de protección de menores de las distintas comunidades autónomas, así como con las diputaciones forales vascas, Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y la Comisaría General de Extranjería y Fronteras**, a fin de conocer la situación actualizada de estos menores en todo el territorio nacional y detectar, en su caso, los procedimientos que resulten necesarios mejorar. Se están evaluando los datos recibidos y se continúa a la espera de recibir todos los datos para formular las recomendaciones necesarias que mejoren el funcionamiento de esta herramienta (16009988 y relacionadas).

#### 4.5.3 Nuevas causas del cese de tutela y otras cuestiones

Como ya se dio cuenta en el informe anterior, la nueva redacción del artículo 172 del Código Civil, tras la reforma producida por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, ha dado cobertura legal a determinadas actuaciones que el Defensor del Pueblo entendía irregulares antes de dicha modificación.

En su apartado 4, introduce la posibilidad de adoptar la guarda provisional del menor durante el plazo más breve posible, en tanto se realizan diligencias para su identificación y constatar su desamparo. Asimismo, el apartado 5 recoge que las entidades de protección podrán cesar la tutela de los menores en desamparo o en guarda provisional, cuando constaten la desaparición de las causas que motivaron la asunción, además de por alguno de los supuestos previstos en los artículos 276 y 277.1 del Código Civil, cuando comprueben fehacientemente que el menor se ha desplazado voluntariamente a otro país o que se encuentra en otra comunidad autónoma que haya asumido su tutela, cuando entiendan que no es necesario adoptar medidas de protección a tenor de la situación del menor, así como por el transcurso de seis meses desde el abandono por el menor del centro de protección.

El Defensor del Pueblo considera que, una vez constatado que un menor se encuentra en situación de desamparo, los servicios de menores correspondientes al territorio en el que se ha localizado tienen la tutela del mismo por ministerio de la ley, estando reservada la guarda provisional, prevista en el citado artículo 172.4, para los casos en los que sea preciso realizar diligencias para su identificación y constatar su desamparo, que deberán realizarse en el plazo más breve posible. Durante el tiempo que dure esta guarda provisional se deberán adoptar todas las medidas de protección necesarias, incluida la tramitación de su residencia, en el caso de los menores extranjeros no acompañados.

En este sentido, se efectuaron **recordatorios de deberes legales** a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía**, que demoró más de nueve meses la asunción de tutela de una menor de edad, con indicios de ser víctima de trata de seres humanos, que alcanzó la mayoría de edad indocumentada (15010743); a la **Consejería de Bienestar Social de la Ciudad Autónoma de Melilla**, al comprobar que se había cesado hasta en 18 ocasiones en las medidas de protección acordadas con el menor, a causa de su abandono del centro en el que se encontraba, pese a que las ausencias en muchas ocasiones han sido de uno o de unos pocos días (16004993); y a la **Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Cataluña**, al constatar que, en tres casos, se habían demorado más de seis meses las solicitudes de residencia de menores tutelados (15004407).

Se da cuenta del **Recordatorio de deberes legales** formulado a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras**. Se recordó el deber legal que incumbe a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de poner en inmediato conocimiento del ministerio fiscal la localización de extranjeros no documentados cuya minoría de edad no sea indubitada, a efectos de disponer la determinación de su edad y dictar decreto estableciendo la misma. En este caso, un menor indocumentado fue interceptado intentando acceder irregularmente a territorio español. Tras manifestar su minoría de edad, fue sometido a una prueba radiológica en el Hospital Carlos Haya de Málaga. No obstante, no consta la comunicación al Fiscal de Menores de la localización del presunto menor, ni la solicitud de autorización para realizar la citada prueba, así como su remisión una vez realizada, al objeto de la emisión del correspondiente decreto. El interesado no fue puesto a disposición de la Fiscalía hasta que días después el letrado aportó nueva documentación referida a su minoría de edad. En su respuesta, la **Fiscalía General del Estado** reconoció la errónea aplicación del Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados, por lo que ha dictado las instrucciones precisas a fin de que en todos los procedimientos de determinación de la edad incoados, los fiscales actuantes procedan a la apertura de diligencias preprocesales y a dictar el correspondiente decreto (16007717).

#### 4.5.4 Autorización para trabajar

Esta institución ha de mostrar su preocupación por la nueva interpretación dada por la **Secretaría General del Inmigración y Emigración** acerca del alcance de la residencia legal que, a todos los efectos, la legislación de extranjería otorga a los menores extranjeros no acompañados. Como ya se informó en el anterior informe anual, se inició una actuación con el citado organismo a la vista de las quejas recibidas en relación con la constancia en las tarjetas de identidad de los menores extranjeros no acompañados de una mención que señalaba que no se encuentran autorizados para trabajar.

La Administración afirma que no procede la inscripción «autoriza a trabajar», al ser de aplicación el artículo 196 del Reglamento de extranjería, que específicamente trata de la residencia de los menores extranjeros no acompañados. Según el criterio del citado organismo, las autorizaciones otorgadas deben ser solo de residencia, pudiendo obtener los menores una autorización para trabajar previa solicitud, que será concedida de acuerdo a lo previsto en el artículo 40.1.i) de la Ley que regula los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social en España (Loex).

Esta institución entendió que la interpretación realizada por ese organismo no se corresponde con lo dispuesto en los artículos 36.1, 40.1 y 41.1 de la Loex, así como en el artículo 196.5 de su reglamento. Asimismo, no se consideró acorde con el interés superior de estos menores la limitación de su posibilidad de trabajar. Tampoco se considera justificada su discriminación respecto al resto de menores extranjeros, que sí están autorizados para trabajar al alcanzar la edad laboral sin necesidad de realizar ningún otro trámite. A la vista de lo anterior, ya en los últimos días del mes de diciembre de 2016, se ha formulado una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** dirigida a que se haga constar en las tarjetas de identidad de los menores extranjeros no acompañados mayores de 16 años que se encuentran autorizados a trabajar. Se dará cuenta de la contestación que se reciba en el próximo informe anual (15000312, 15015005 y otras).

#### 4.5.5 Actuaciones en los centros de internamiento de extranjeros (CIE)

Se recibió queja relativa a un menor de edad, de nacionalidad argelina, que se encontraba en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Valencia para su expulsión, al haberse autorizado el internamiento por el juez de instrucción y dictado Decreto de mayoría de edad por la Fiscalía de Almería. Dicha mayoría de edad se basó en un informe médico que establecía que el interesado contaba con una edad de 19 años, con una horquilla de edades de más-menos seis meses. No consta que se aportara al fiscal de Almería pasaporte o certificado de nacimiento, ni que con anterioridad al ingreso en el CIE y tras obtener su documentación, solicitara la revisión del decreto a la Fiscalía de Almería o pusiera de manifiesto la existencia de tales documentos ante el juez que autorizó el internamiento.

El letrado del interesado aportó documentación original argelina, acreditativa de la minoría de edad del interesado a la Fiscalía de Valencia, y esta ordenó la práctica de nuevas pruebas de determinación de edad que arrojaron un resultado de mayoría de edad. Alegaba que, en aplicación de la doctrina jurisprudencial de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, citada con anterioridad y, a la vista de la documentación que aportaba su cliente, no se debió iniciar el procedimiento de determinación de la edad. Además,

alegaba la existencia de un convenio suscrito con Argelia relativo a la asistencia judicial en el ámbito civil y mercantil, de 24 de febrero de 2005. En su respuesta la **Fiscalía General del Estado** señalaba que el citado convenio es aplicable a pruebas practicadas en procedimientos judiciales, estando expresamente prohibida su aplicación a medidas provisionales. El decreto de determinación de edad del fiscal es una resolución interlocutoria previa a las actuaciones de los servicios de protección o de la Administración General del Estado, que tiene la consideración de medida provisionálísima. Asimismo, la Fiscalía señalaba que dichos convenios exigen formas solemnes de transmisión del documento entre autoridades signatarias, encajando difícilmente en dicho convenio un documento presentado por el afectado. La **Fiscalía General del Estado** concluía que la protección del interés del menor exige excluir soluciones apriorísticas, generales y automáticas que impongan desde un principio que prevalezca el documento o la prueba, debiendo cada caso analizarse de forma individualizada, ponderando todas las circunstancias existentes, en el ejercicio de la potestad que otorga a la Fiscalía el ya citado artículo 12.4 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.

Durante un mes el menor permaneció en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Valencia hasta que, tras informe emitido por el Consulado de Argelia en Alicante, se avaló la autenticidad del documento y se estableció que a todos los efectos el afectado era menor de edad con arreglo a la ley argelina. La Fiscalía de Valencia dictó entonces decreto de minoría de edad, revisando el anterior decreto dictado en Almería (16006650).

Se recibieron quejas de ciudadanos internos en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Valencia, presuntos menores de edad, denunciando irregularidades en los procedimientos de determinación de la edad a los que habían sido sometidos. A la vista de la documentación aportada se comprobó la repetición de pruebas radiológicas en hospitales valencianos y la ausencia en los informes emitidos de los requisitos mínimos necesarios para este tipo de pericias médicas. Se dio traslado de dicha cuestión a la **Fiscalía General del Estado**. Se solicitó también a la **Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Comunitat Valenciana** información sobre la existencia de un protocolo territorial, dirigido al cumplimiento de lo estipulado sobre procedimientos de determinación de la edad en el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados, en lo referido a centros hospitalarios de referencia, personal sanitario especializado, pruebas a realizar y requisitos de los informes médicos emitidos. Se informó de la existencia de un Protocolo de actuación interinstitucional para la atención en la Comunidad Valenciana de menores extranjeros en situación irregular, indocumentados o cuya documentación ofrezca dudas razonables sobre su autenticidad, que se consensuó entre todas las instituciones y organismos actuantes en julio de 2013.

En el citado protocolo constaban todos los servicios de radiodiagnóstico de los centros hospitalarios donde pueden realizarse las pruebas médicas, si bien dicho documento aún no había sido suscrito. Se ha solicitado a la citada conselleria nueva información acerca de la adaptación del protocolo territorial elaborado en la Comunitat Valenciana a lo dispuesto en el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados, así como sobre su entrada en vigor. Asimismo, se interesó información sobre las actuaciones que dicho organismo realice para garantizar lo estipulado en el citado protocolo marco respecto a las condiciones de realización de las distintas pruebas médicas prescritas en los procedimientos de determinación de edad (16007047, 16005873, 16006683).

En la visita realizada por técnicos de la institución al Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, los días 26 y 27 de octubre de 2016, de la que se da cuenta pormenorizada en el apartado referido a dichos centros, se entrevistó a un numeroso grupo de internos, veinte de los cuales manifestaron ser menores de edad. Entre estos, la mayoría indicó haber solicitado a sus familiares el envío de documentación acreditativa de su minoría de edad, en tanto que dos de ellos comunicaron que habían aportado a la dirección del centro dicha documentación. Asimismo, uno de los internos indicó que se había declarado mayor de edad para poder continuar con la tramitación de su solicitud de protección internacional. Se dio traslado de dicho asunto a la **Fiscalía General del Estado** y se solicitó información sobre las actuaciones realizadas sobre el particular (16014003 y relacionadas).

#### 4.5.6 Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia

Se recibió queja de una fundación relativa a la falta de renovación de la autorización de residencia de un menor extranjero no acompañado. La resolución dictada por la **Subdelegación del Gobierno en Cádiz** basaba la denegación en que el menor había sido objeto de medidas judiciales de reforma, según informe emitido por la Policía. Una vez más, se recordó a la Subdelegación del Gobierno en Cádiz el deber legal que le incumbe de respetar la estricta confidencialidad de las reseñas de los menores, así como la prohibición de utilizar en otro tipo de procedimientos datos obtenidos de expedientes tramitados bajo la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad penal del menor. Asimismo, se dictó una sugerencia a fin de que se revocase la resolución que denegó la renovación de la residencia, dictando otra en la que se estime. El citado organismo aceptó las resoluciones dictadas y concedió la residencia. A la fecha de cierre del presente informe continúa la actuación en lo referido a la retroacción de las autorizaciones de residencia concedidas al menor al momento de su puesta a disposición de los servicios de protección (16003220).

#### 4.5.7 Visitas a centros de menores

##### ***Visita al Centro de Menores Fuerte de la Purísima de Melilla***

En septiembre de 2015 se visitó el Centro de Menores Fuerte de la Purísima. Se iniciaron actuaciones con los **servicios de protección de la Ciudad Autónoma de Melilla** y se dio traslado de las conclusiones alcanzadas al **ministerio fiscal**. Ambos organismos remitieron información acerca de las medidas adoptadas para corregir las deficiencias detectadas. Se continuaron las actuaciones relacionadas con la necesidad de reforzar el personal del centro; la agilización de las pruebas de determinación de la edad de menores indocumentados; las obras en los baños para garantizar la intimidad de los internos; la resolución del problema de salubridad y malos olores de los pozos negros del centro, así como sobre la escolarización de los menores.

En relación con el grupo de menores extranjeros que pernocta en la zona de la Ciudadela de Melilla intentando abordar una embarcación para cruzar a la península, se ha comprobado que durante el año 2016 no ha remitido dicha situación, por lo que se ha reiterado a las administraciones competentes la necesidad de adoptar medidas que aborden el asunto a pie de calle desde puntos de vista distintos a los meramente policiales, ya que las medidas coactivas adoptadas no han dado resultado (15012933).

##### ***Visita al Centro de Primera Acogida Isabel Clara Eugenia de Madrid***

Se dirigieron a esta institución distintas asociaciones exponiendo la situación en la que se encontraban un grupo de menores extranjeros no acompañados que pernoctaban en el Parque de Isabel Clara Eugenia de Madrid, anejo al Centro de Menores Isabel Clara Eugenia. Además, se trasladaba que varios de estos menores afirmaban haber sufrido malos tratos en dicho centro, cuestión que había sido objeto de denuncia ante las autoridades judiciales.

A la vista de las quejas recibidas, el 3 de noviembre de 2016, personal de esta institución realizó una visita de inspección al citado centro y al parque cercano, donde se comprobó que un número aproximado de doce menores, que afirmaban estar tutelados o bajo guarda de los servicios de protección madrileños, pernoctaban junto con otros jóvenes en el parque en condiciones lamentables de salubridad. Asimismo, se observó que un número importante de ellos consumía sustancias tóxicas. De la visita al centro y de las conclusiones adoptadas se da cuenta en el apartado de menores del presente informe, dentro del epígrafe de Política Social. Los menores que se encontraban en el parque estaban en situación de grave riesgo. Por lo anterior, se iniciaron actuaciones urgentes con la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** para conocer las actuaciones previstas para su ingreso en un centro adaptado a sus necesidades, dando traslado de dicha cuestión a la **Fiscalía General del Estado**. En

informes posteriores se dará cuenta del resultado de las actuaciones (16014447, 16014515, 16015329).

#### 4.6 CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS (CIE)

##### ***Cuestiones generales***

La preocupación por la situación de los centros de internamiento de extranjeros ha generado una continua actividad supervisora del Defensor del Pueblo con las administraciones. Prueba de ello es que ya en el año 1985, el Defensor del Pueblo interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 7/1985, de derechos y libertades de los extranjeros en España (El texto completo del recurso puede consultarse en el siguiente enlace: [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/RI\\_5\\_1985.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/RI_5_1985.pdf)). En el citado recurso se abordaban cuestiones básicas —que hoy resultan de completa actualidad— sobre los valores constitucionales y las restricciones de los derechos fundamentales de los extranjeros, derivadas de su especial relación de sujeción.

El primer motivo de inconstitucionalidad se centraba en someter a la consideración del tribunal si resultaba adecuado al ordenamiento constitucional la facultad de que la autoridad administrativa pudiera imponer una sanción que implicase una privación de libertad, por entender que esa atribución era contraria al artículo 25.3 de la Constitución española. El Tribunal Constitucional estimó —en parte— el recurso interpuesto por Sentencia 115/1987, de 7 de julio, y resolvió que la posibilidad de privar de libertad a personas extranjeras por la comisión de una infracción administrativa, no es inconstitucional siempre que esté sometida a un control judicial. Estableció, además, que la decisión que acuerde el internamiento ha de ser adoptada mediante resolución judicial motivada y que esta, no solo controlará el carácter imprescindible de la pérdida de libertad, sino que permitirá al interesado presentar sus medios de defensa, evitando así que la detención presente el carácter de un internamiento arbitrario. El texto completo de la sentencia puede consultarse en el siguiente enlace:

[https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/RI\\_5\\_1985.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/RI_5_1985.pdf)

El Alto Tribunal estableció que la medida de internamiento tiene un carácter excepcional de modo que «no es la sustanciación del expediente de expulsión, sino las propias circunstancias del caso, por razones de seguridad, orden público, etc., las que han de justificar el mantenimiento de esa pérdida de libertad, siendo el juez, guardián natural de la libertad individual, el que debe controlar esas razones». Por otra parte, señala que la referencia que realiza la norma a que el internamiento ha de tener lugar en centros que no tengan carácter penitenciario, constituye «una garantía adicional que

trata de evitar que el extranjero sea sometido al tratamiento propio de los centros penitenciarios».

Transcurridos casi treinta años desde dicho pronunciamiento, la doctrina del tribunal no ha sido aplicada en toda su extensión por parte de los distintos organismos con competencias en el internamiento de extranjeros. Por eso, desde 1987, el principal empeño del Defensor del Pueblo en esta materia ha sido el de comprobar la efectividad del control judicial y recordar a la Administración que estos centros no tienen carácter penitenciario, por lo que se ha de extremar el celo a la hora de regular las condiciones de vida de las personas en ellos internadas.

Con motivo del informe monográfico sobre *Asistencia Jurídica a los Extranjeros en España* (<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2005-05-Informe-sobre-asistencia-jur%C3%ADdica-a-los-extranjeros-en-Espa%C3%B1a.pdf>) presentado en 2005, esta institución formuló una recomendación para que se crease la figura del juez de control de las condiciones de internamiento, propuesta que fue incluida en la reforma operada en la Loex por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre (artículo 62.6).

Estos años de supervisión permanente de las condiciones de los extranjeros en los centros de internamiento de extranjeros en España, a través de las visitas realizadas sin aviso previo y contando con los datos obtenidos por medio de la tramitación de las quejas individuales presentadas, han permitido al Defensor del Pueblo identificar las carencias más significativas del actual modelo, de las que se ha dado puntual traslado a los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia. Todos los centros de internamiento de extranjeros han sido visitados por personal del Defensor del Pueblo y, en ocasiones por la propia defensora del pueblo. Las principales resoluciones sobre esta materia pueden consultarse en el siguiente enlace: [https://www.defensordelpueblo.es/resultados-busqueda-resoluciones/?palabra\\_clave=centros+de+internamiento#s\\_documentos](https://www.defensordelpueblo.es/resultados-busqueda-resoluciones/?palabra_clave=centros+de+internamiento#s_documentos)

Se destacan las recomendaciones referidas a las comprobaciones de la situación personal, familiar y documental del extranjero, debiendo adjuntarse dichos datos a la solicitud de internamiento realizada al órgano judicial; mejorar los medios para hacer efectivo el derecho a la asistencia social de los internos, así como intensificar los controles de seguimiento en los convenios suscritos con las empresas que prestan asistencia sanitaria. Igualmente, se ha recomendado garantizar la comunicación de los internos con el exterior y la posibilidad de disponer de sus teléfonos móviles y, por último, notificar a los internos, con antelación suficiente, la fecha de la expulsión y el resto de circunstancias de la misma. Dichas recomendaciones han sido aceptadas en su mayor parte por las administraciones competentes. Sin perjuicio de lo anterior, el Defensor del

Pueblo continúa realizando el seguimiento necesario para verificar la continuidad y el mantenimiento de las medidas acordadas.

En el año 2009, las Cortes Generales decidieron atribuir la condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) de España al Defensor del Pueblo. En el ejercicio de esta competencia se realizan visitas preventivas a centros de privación de libertad dependientes de las distintas administraciones públicas españolas. La finalidad de estas inspecciones es la de verificar que los poderes públicos españoles y el personal a su servicio actúan conforme a los criterios exigidos por la normativa española e internacionalmente aceptados para este tipo de establecimientos, a los efectos de que no se den las condiciones que puedan facilitar malos tratos o prácticas de torturas en estas dependencias. El resumen con las principales cuestiones analizadas en cada una de las visitas realizadas, puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.defensordelpueblo.es/mnp/actividad/>.

En el año 2014, el MNP presentó unos criterios mínimos acordes con la normativa internacional e interna sobre la materia, para que las privaciones de libertad se desarrollen sin menoscabar los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. La intención fundamental es que estos criterios puedan ser útiles para el personal que trabaja en los lugares de privación de libertad y sus superiores, como base para un diálogo constructivo sobre el que mejorar la situación y corregir las deficiencias que pudieran observarse. En el siguiente enlace pueden consultarse los criterios mínimos referidos a los centros de internamiento de extranjeros (págs. 58 a 65):

[https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/07/Memoria\\_MNP\\_20143.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/07/Memoria_MNP_20143.pdf)

#### 4.6.1 Visitas y actuaciones en centros de internamiento de extranjeros (CIE)

Durante el año 2016, el Defensor del Pueblo, en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, ha realizado visita a los Centros de Internamiento de Extranjeros de Madrid, Barcelona, Valencia y Murcia.

Las conclusiones de las visitas efectuadas a los citados CIE en 2016, el seguimiento de las realizadas en 2015 y las resoluciones formuladas tras las mismas, podrán ser consultadas en el informe anual del MNP correspondiente al año 2016. Se detallan a continuación algunos aspectos de estas visitas en las que el Defensor del Pueblo, como Alto Comisionado de las Cortes Generales, ha actuado tras recibir quejas de internos u organizaciones no gubernamentales en los centros de internamiento de extranjeros, o tras iniciar actuaciones de oficio cuando entiende que puede proponer mejoras ante deficiencias detectadas.

#### 4.6.2 Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Madrid

Un año más se ha de hacer referencia a la falta de implantación de un mecanismo de derivación sanitario para todos los supuestos de traslados de residentes de los centros de estancia temporal para inmigrantes a los centros de internamiento de extranjeros. Como ya se ha indicado en sucesivos informes anteriores, se formuló esta recomendación para la remisión a los servicios médicos de los centros de internamiento de extranjeros de la información médica obrante en los expedientes de los CETI. La **Secretaría General de Inmigración y Emigración** ha informado de que se ha sumado la **Secretaría General de Sanidad** a los trabajos destinados a formalizar el protocolo de derivación, toda vez que la información sanitaria se genera en su mayor parte en los sistemas del **Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA)** y la mejor manera de garantizar el acceso a la información es a través de las infraestructuras informáticas del Sistema Nacional de Salud.

La complejidad de los detalles técnicos de esta comunicación, en particular en cuanto a la identificación unívoca de los pacientes, ha llevado a que, a fecha actual, dicha decisión se encuentre aún en fase de estudio, máxime cuando el acceso a la información en soporte electrónico no es viable en igual grado para las distintas instituciones afectadas. Esta institución ha de mostrar su preocupación por la demora que acumula la puesta en marcha de este protocolo, superior ya a tres años (12000281).

Continúan abiertas las actuaciones iniciadas en diciembre de 2011 con el fin de conocer las circunstancias del fallecimiento de una interna, procedente del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta, en el CIE de Madrid. Las representaciones procesales de la persona fallecida han solicitado la apertura de juicio oral, mientras que por parte del ministerio fiscal y de la Abogacía del Estado se ha solicitado el sobreseimiento y archivo de las diligencias. En la última comunicación, la **Fiscalía General del Estado** informaba que se está pendiente de que se devuelva cumplimentada una comisión rogatoria que ha sido reiterada a través del Servicio de Relaciones Internacionales del **Consejo General del Poder Judicial** (11024730).

Se inició una **actuación de oficio** con la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** para dar cuenta de la situación de una ciudadana brasileña interna en el CIE de Madrid para su expulsión del territorio nacional. La interesada finalmente fue puesta en libertad, teniendo en cuenta que la ejecución de la orden de expulsión fue suspendida por la autoridad judicial y que la interesada debía de tener un seguimiento médico específico al presentar un embarazo de alto riesgo (15013054).

Los días 26 y 27 de octubre de 2016, técnicos del Defensor del Pueblo, en su doble condición de Alto Comisionado de las Cortes Generales y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, visitaron el CIE de Madrid. Las conclusiones de la visita fueron

trasladadas a la Administración y las sugerencias formuladas pueden ser consultadas en el sitio web del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Durante la visita, los técnicos tuvieron acceso, sin restricción de ningún tipo, a todas las dependencias del centro, visionado de las grabaciones de las cámaras de seguridad y comprobación de expedientes (personales y médicos). Se entregaron cuestionarios sobre las condiciones de vida del centro a todos los internos que desearon responder de manera voluntaria. Asimismo, se mantuvieron entrevistas reservadas, con la asistencia de intérprete cuando fue necesario, con todos aquellos internos que lo solicitaron. Se detectó una situación de especial vulnerabilidad en dos de las mujeres internas. Se dio traslado de ello a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** que puso en libertad a una de ellas y facilitó los trámites para formular una solicitud de protección internacional a la otra. Tras la admisión a trámite de dicha petición, la interesada fue puesta en libertad.

Se consideró necesario dar traslado inmediato a la **Fiscalía General del Estado**, de las manifestaciones realizadas por un grupo de internos que afirmaron haber sido objeto de malos tratos. Durante la visita se informó de que el juzgado encargado de control del CIE se había entrevistado con estas personas, en compañía del médico forense, y se habían iniciado ya diligencias judiciales para el esclarecimiento de los hechos denunciados. Por este motivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, no se entró en el examen individual de las quejas de los internos (16013943).

Por último, se hace referencia al acuerdo adoptado por los juzgados de control de internamiento de Madrid, de mayo de 2016, por el que se acordó que se debían adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho de los internos a conocer con doce horas de antelación el momento en el que se va a llevar a cabo su expulsión.

#### 4.6.3 Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Valencia

Se han presentado dificultades para prestar la asistencia letrada a los internos en el CIE de Valencia, teniendo en cuenta que los letrados no disponen de copias de documentos del procedimiento y solo se les permite tomar notas acerca de la resolución de expulsión y el auto de internamiento, porque el expediente con toda la documentación no se encuentra en el citado centro.

El objeto de la intervención se ha centrado en concretar si los funcionarios policiales que presentan al extranjero en el correspondiente CIE, hacen entrega, para su unión al expediente personal del ingresado, de todos los documentos que se enumeran en el artículo 26 del Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, esto es: resolución judicial en la que se acuerde el ingreso, hoja informatizada de antecedentes policiales, reseña fotográfica y decadactilar, certificados médicos, etcétera.

Se reconoció que desde el CIE de Valencia se había omitido el envío de documentación obrante en el expediente, por entender que dichos documentos no eran relevantes para que el interesado pudiera ejercitar adecuadamente su derecho de defensa. La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** informó de que se había recordado a la plantilla afectada, la obligación de dar cumplimiento a las previsiones legales citadas en el mencionado artículo (16002780).

En mayo de 2016, la defensora del pueblo, acompañada de técnicos de la institución, realizaron visita al CIE de Valencia. Las conclusiones de la visita fueron trasladadas a la Administración y las recomendaciones y sugerencias formuladas pueden ser consultadas en el sitio web del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (16007157).

Para finalizar este apartado se hace mención a las quejas recibidas en relación con la presencia de presuntos menores de edad en el CIE de Valencia, cuyo contenido ya se ha detallado en el apartado correspondiente a menores extranjeros no acompañados.

#### 4.6.4 Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Murcia

Se han formulado quejas por distintas asociaciones y particulares para expresar su desacuerdo con las carencias que presentan las instalaciones del CIE de Sangonera la Verde, en Murcia, donde afirman que se produce una situación de hacinamiento y otras deficiencias de las que han dado traslado al Juzgado de Control del CIE.

Los comparecientes se quejan de los obstáculos que padecen para realizar tareas de acompañamiento a los internos, con recortes en el horario de atención, trabas para poder realizar las visitas solicitadas y preocupación por la presencia dentro de las instalaciones del CIE de unidades especiales de la Policía Nacional, tanto de la Unidad de Intervención Policial (UIP) como de la Unidad de Prevención y Reacción (UPR).

El CIE de Murcia ha sido visitado en dos ocasiones en el año 2016, en abril y diciembre. Las conclusiones de la visita fueron trasladadas a la Administración y las recomendaciones y sugerencias formuladas pueden ser consultadas en el sitio web del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (16017550). En la última de las visitas, realizada tras varios incidentes violentos y una fuga, se tuvo conocimiento de que varios de los internos habían sido enviados a prisión, tras las agresiones sufridas por varios policías. Se ha solicitado a la **Fiscalía General del Estado** que mantenga informada a esta institución del curso de las diligencias judiciales (16014309).

Se ha de hacer mención a la puesta en libertad de un ciudadano marroquí ingresado en el CIE de Murcia. El interesado, de 18 años, se encontraba en una

situación de especial vulnerabilidad, toda vez que carecía de vínculos familiares en Marruecos y había permanecido en Melilla largas temporadas en situación de calle, por lo que, contrajo una enfermedad que necesitaba tratamiento y que no podía continuar en su país de origen. Las circunstancias personales relatadas justificaron que el Defensor del Pueblo formulase **Sugerencia** a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** para que, por razones humanitarias, se valorase la oportunidad de cesar el internamiento del interesado derivándolo a una entidad que le brinde acogida humanitaria hasta que se complete su tratamiento médico y se establezca la enfermedad que padece. El citado organismo aceptó la sugerencia atendiendo a las razones humanitarias invocadas (16009689).

#### 4.6.5 Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Algeciras (Cádiz)

Varias asociaciones, que visitan los centros de Algeciras y Tarifa, comparecieron ante el Defensor del Pueblo dando traslado de las deficiencias que apreciaban en la asistencia sanitaria que se presta en ambos centros. Afirmaban que existían dificultades para la detección de enfermedades infectocontagiosas y para comprobar si el extranjero presenta un cuadro de toxicomanía. Lo anterior supone un incumplimiento de lo establecido en el Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros.

Se quejaban además de la falta de dotación de personal suficiente en ambos centros, el insuficiente horario de atención médica-sanitaria y reclamaban el cumplimiento de lo dispuesto en el citado reglamento en cuanto a la prestación de la asistencia sanitaria bajo la responsabilidad de un médico perteneciente a la Administración General del Estado y la prestación de asistencia psicológica a los internos, así como la incorporación de intérpretes a la plantilla.

En su respuesta, la Administración ha comunicado que la **Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones** ha aprobado la dotación presupuestaria para la creación de siete plazas de médico pertenecientes a la Administración General del Estado para los centros de internamiento de extranjeros. La **Dirección de la Función Pública** ha aprobado igualmente la convocatoria del correspondiente concurso específico para realizar su cobertura en fechas próximas.

En la actualidad, el servicio de asistencia sanitaria del CIE de Algeciras se encuentra bajo la responsabilidad de un médico, el cual está auxiliado por dos enfermeros. Por su parte en el anexo de Tarifa, el servicio de asistencia sanitaria se compone de un médico y un enfermero. En relación con las pruebas médicas que se realizan para determinar si el interno padece enfermedades de tipo físico o psíquico, se

informa de que por parte del servicio sanitario se lleva a cabo una anamnesis (historia clínica) completa y en los casos en que se requieran pruebas complementarias o asistencia médica especializada, se derivan a los centros de salud de referencia.

Con respecto a los trabajadores sociales de Cruz Roja Española, se indica que no tienen ningún tipo de limitación horaria relativa a las entrevistas con los internos, más allá de las limitaciones propias del horario de comidas y régimen interno del centro. Las actuaciones continúan abiertas y se dará cuenta en el próximo informe anual de su estado (16012167).

#### 4.6.6 Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Las Palmas

Se inició una actuación de oficio tras conocer la carencia de ropa interior y de útiles necesarios de higiene que padecen las mujeres ingresadas en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Barranco Seco, en Las Palmas. Se han detectado también problemas relacionados con la carencia de intérprete. La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** ha comunicado la adopción de las medidas necesarias para asegurar las condiciones de higiene en dicho establecimiento. Se ha informado también de la intención de firmar un convenio para la atención psicosocial en el centro de Barranco Seco durante el año 2017, en función de la disponibilidad presupuestaria. Las actuaciones continúan abiertas (16012887).

#### 4.6.7 Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Barcelona

El CIE de Barcelona ha sido visitado en dos ocasiones en 2016, en febrero y septiembre. Las conclusiones de las visitas fueron trasladadas a la Administración y las recomendaciones y sugerencias formuladas pueden ser consultadas en el sitio web del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (16001225, 16011612).

En mayo se concluyeron las actuaciones iniciadas en 2013, tras la denuncia por malos tratos formulada por un interno del CIE de la que se ha dado cuenta en informes anteriores. Fue puesto en libertad tras no poder materializarse la expulsión. La Audiencia Provincial de Barcelona condenó al interesado por delitos de lesiones, atentado y menosprecio a los agentes (13012217).

Se iniciaron también varias actuaciones ante alegaciones de minoría de edad de internos en el CIE. Esta cuestión ha sido ya tratada en el apartado correspondiente a menores extranjeros no acompañados (16017003).

#### 4.7 EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES

La **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** ha comunicado la finalización de los trabajos técnicos que permitirán que las oficinas de extranjeros dispongan de una conexión en comunicación recíproca con el Registro Central de Extranjeros. Se pretende evitar la materialización de una resolución sancionadora de expulsión cuando se desconoce por la autoridad policial que la misma ha sido revocada (12002745).

Se iniciaron actuaciones con el fin de conocer los motivos por los que se había impuesto a una ciudadana extranjera una sanción de multa por situación irregular, pese a que, con anterioridad a la incoación del procedimiento sancionador, se encontraba en trámite su solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales, que finalmente le fue concedida mediante resolución de la **Subdelegación del Gobierno en Alicante**. En el informe remitido por dicho departamento se valoraba de modo desfavorable la carencia de medios de vida de la interesada, si bien, la resolución recaída en el procedimiento sancionador incoado especificaba que no existía ningún agravante en la infracción cometida por la misma, más allá de la mera estancia irregular. Se comprobó que la Administración no había valorado los criterios sostenidos por esta institución respecto a la iniciación de un procedimiento sancionador preferente, así como acerca de la imposición de una sanción superior a la mínima, pese a las circunstancias familiares y económicas concurrentes. Las actuaciones finalizaron con diferencia de criterio entre dicho departamento y esta institución (16002256).

La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** ha rechazado la recomendación formulada para que en los ilícitos en los que los infractores promueven la permanencia irregular de varios extranjeros, no se adjudique una pluralidad de infracciones atendiendo al número de personas sobre las que recae la acción, cuando el ilícito administrativo se realice a través de una actuación simultánea.

Esta institución considera que, cuando una persona promueva de forma simultánea —en el mismo tiempo y lugar— la permanencia irregular en España de dos o más extranjeros, solo conlleva una «infracción única» y no varias, porque los hechos que constituyen la infracción administrativa se concentran en una sola «unidad de acción».

A la misma conclusión se llega cuando, en aplicación del artículo 318 bis del Código Penal, se castiga con una sola pena a quien ayuda a «una persona» no nacional de un Estado de la Unión Europea a entrar en territorio español o a transitar a través del mismo de un modo que vulnere la legislación sobre entrada o tránsito de extranjeros. En este caso, el Tribunal Supremo ha entendido que corresponde imponer una sola pena en función de un «sujeto pasivo plural», sin atender individualmente al número de personas sobre las que se concreta la acción (STS 330/2010, de 2 marzo, y 380/2007, de 10 mayo).

En el procedimiento sancionador administrativo son de aplicación los principios generales del Derecho penal, esta institución considera que, en atención al espíritu de la ley y a los fines de la actividad punitiva del Estado, lo correcto siempre será admitir una sola infracción cuando el responsable de la acción facilite la permanencia irregular de uno o varios extranjeros, siempre que se trate de un único instrumento de actuación (15009634).

Se iniciaron actuaciones para conocer los motivos por los que se denegó la solicitud de residencia temporal inicial por circunstancias excepcionales por arraigo a una ciudadana porque constaba una orden expulsión, con prohibición de entrada, cuya revocación fue denegada. Tras la intervención de esta institución, la **Delegación del Gobierno en Melilla** revocó la resolución de expulsión de la interesada lo que le ha permitido acceder a la citada autorización de residencia (16009109).

## 4.8 VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS

### 4.8.1 Protocolos de identificación

A finales de 2015 se solicitó a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** información sobre el grado de aplicación del Protocolo para la detección y actuación ante posibles casos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual. El ámbito de aplicación de dicho instrumento alcanza a la red de centros de migraciones y a los dispositivos propios o subvencionados por dicho órgano administrativo. En estos centros, se detectaron 93 víctimas menores de edad que iban acompañadas de adultos, generalmente sus madres. Estos menores, por extensión, son también considerados potenciales víctimas de trata. Se detectaron también 589 casos de personas que presentaban indicios de ser víctimas de trata (adultos y menores acompañados), de los cuales 229 fueron identificadas formalmente como víctimas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

A comienzos del año 2016, desde la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** se impulsó la creación de un grupo de referencia en el ámbito de la trata formado por siete trabajadores adscritos a las diferentes áreas y se impulsaron acciones formativas y la difusión de materiales dirigidos a profesionales de distintos ámbitos susceptibles de entrar en contacto con víctimas de trata de seres humanos. Se ha comunicado también que se está trabajando para mejorar algunas carencias detectadas tales como la colaboración con expertos en trata de seres humanos de la **Delegación del Gobierno para la Violencia de Género** y la mejora en la recogida y tratamiento de datos.

En relación con las personas identificadas como víctimas de trata que fueran derivadas para presentar solicitud de protección internacional, se ha recibido información de la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** comunicando que, en el período comprendido entre junio de 2015 a junio de 2016, 77 personas que habían sido identificadas como potenciales víctimas de trata de seres humanos solicitaron o manifestaron querer solicitar protección internacional (15015918).

Se da cuenta a continuación de las actuaciones realizadas en el caso de una mujer brasileña, que presentaba indicios de ser víctima de trata, y que fue detectada en el CIE de Madrid por una asociación que visita internos en el citado centro.

El análisis de las circunstancias del caso deja constancia de situaciones disfuncionales que colocan a las víctimas de trata en una clara situación de vulnerabilidad e indefensión. La asociación solicitó la intervención urgente del Defensor del Pueblo al objeto de paralizar la inminente materialización de su expulsión. Se alegaba que la interesada tenía una solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales por arraigo pendiente de resolución. Además, se aportó copia de un documento en el que constaba que la Guardia Civil le había ofrecido a la interesada el período de restablecimiento y reflexión que contempla el artículo 59 bis de la Loex. Tras las gestiones realizadas, esta institución pudo comprobar que existía una solicitud de residencia sin resolver y que, por motivos que se desconocen, el ofrecimiento del período de restablecimiento y reflexión ofrecido en su día por la Guardia Civil no se grabó en la base de datos del Registro Central de Extranjeros (ADEXTTTRA).

Además, se pudo comprobar que la interesada había colaborado con la policía como testigo, en el esclarecimiento de un delito, y que había llegado a testificar en juicio. Sin embargo, no hay constancia de la adopción de medidas de protección de testigos de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección a Testigos y Peritos en Causas Criminales. Sin embargo, como consecuencia de su colaboración y cooperación con las autoridades competentes la interesada había solicitado, de conformidad con lo previsto en el artículo 59 de la Loex, exención de responsabilidad administrativa y había formulado una solicitud ante la **Subdelegación del Gobierno en Pontevedra**, cuyo trámite sí que se encontraba correctamente grabado en la base de datos del Registro Central de Extranjeros (ADEXTTTRA).

Esta ciudadana fue ingresada en el CIE de Madrid, tras ser detenida por la **Brigada Provincial de Extranjería de la Comisaría de Policía Nacional de Ourense** como autora de un presunto delito. Se solicitó su internamiento, que fue acordado por el Juzgado de Instrucción. Sin embargo, no consta en la resolución judicial que autorizó el internamiento, mención alguna a la circunstancia de que tenía una solicitud de autorización de residencia en trámite.

Finalmente la interesada fue puesta en libertad y se resolvió favorablemente la solicitud de residencia por circunstancias excepcionales que se encontraba pendiente. Este asunto ha motivado que el Defensor del Pueblo haya formulado varias recomendaciones. En primer lugar se reiteró la recomendación formulada en su día relativa a la necesidad de comprobar la situación actual del extranjero, y muy especialmente las solicitudes en trámite, antes de solicitar un internamiento. Se consideró que debería rellenarse un formulario con el fin de adjuntarlo a la solicitud de internamiento para la comprobación del órgano judicial. En dicho documento se debería consignar la fecha de comprobación y bases de datos consultadas, así como la inexistencia de solicitudes del extranjero para regularizar su situación que se encuentren pendientes de resolver por el órgano y, con carácter previo a la propuesta de resolución, se deberían realizar las comprobaciones necesarias a fin de verificar los datos de domicilio alegados por el interesado en el momento de la incoación del expediente (12007051).

En segundo lugar se recomendó a la **Secretaría de Estado de Seguridad** que se impulsaran las medidas de coordinación, colaboración y cooperación entre los cuerpos y fuerzas de seguridad nacionales y autonómicas, al objeto de favorecer la prevención y la persecución del delito de trata de seres humanos.

Se ha recomendado también a dicho órgano, facilitar una adecuada atención a las víctimas del delito de trata de seres humanos a través de una tramitación preferente y sumaria de las solicitudes formuladas para la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales. Y por último, se formuló recomendación para la comunicación inmediata a la **Fiscalía General del Estado** de los ofrecimientos de períodos de restablecimiento y reflexión y las solicitudes de autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, formuladas por víctimas de trata.

Se ha aceptado la recomendación de realizar una tramitación preferente y sumaria de las solicitudes formuladas y se han reiterado las otras recomendaciones.

Esta institución valora muy positivamente todos los avances que se están realizando en materia de prevención y persecución del delito de trata. No obstante, más allá de las circunstancias concretas del presente caso, resulta preciso reforzar la comunicación existente entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para mejorar la protección de las víctimas de trata, así como optimizar la información personal que la Policía Nacional facilita al juzgado cuando solicita autorización para el internamiento de un extranjero.

En atención a los hechos descritos y para evitar que se produzcan situaciones de detención o de internamiento de personas que tienen la consideración de víctimas de trata, también se ha dirigido a la **Fiscalía General del Estado** la recomendación de

impartir instrucciones con el fin de que, en la audiencia previa del ministerio fiscal, que contempla el artículo 62 de la Loex y antes de que el juez acuerde el internamiento del extranjero, se compruebe que la policía ha adjuntado a la solicitud de autorización de internamiento la ficha actualizada del extranjero del Registro Central de Extranjeros (ADEXTTRA). La Fiscalía ha informado con relación a dicha recomendación refiriéndose al caso concreto. Alega que, de las declaraciones prestadas ante la policía y ante el juez de Instrucción, no se apreció circunstancia alguna que pudiera acreditar que la interesada había cometido el delito por el que fue detenida como una posible victimización por delito de trata.

También con relación al caso concreto, se indicó que la solicitud de autorización de residencia de la interesada se registró en la base de datos después de que la **Brigada de Extranjería de Orense** solicitase su internamiento. Tras recibir esta respuesta, se ha formulado una nueva **Recomendación** a la **Fiscalía General del Estado** para que recuerde a los fiscales la necesidad de comprobar que la policía ha adjuntado a la solicitud de internamiento del extranjero la ficha actualizada del Registro Central de Extranjeros (ADEXTTRA). Se continuará informando del resultado de las actuaciones practicadas en el próximo informe anual (16002509).

Se hace referencia a la Instrucción 6/2016, de la Secretaría de Estado de Seguridad, que ha recogido también varias de las recomendaciones formuladas por esta institución en materia de trata. La citada instrucción, versa sobre actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra la trata de seres humanos y en la colaboración con las organizaciones y entidades con experiencia acreditada en la asistencia a las víctimas. Se crea la figura de los interlocutores sociales, tanto nacional como territoriales, y les asigna, entre otras funciones, ser el punto de contacto permanente con las organizaciones y entidades de experiencia acreditada en la asistencia a víctimas de trata, fomentar la colaboración y garantizar el intercambio de información, tendencias, estadísticas y elaboración de protocolos de coordinación que resulten necesarios para la asistencia a las víctimas. Se continuarán las actuaciones para conocer el funcionamiento práctico de la instrucción, de lo que se dará cuenta en el próximo informe anual (16010672).

#### 4.8.2 Víctimas menores de edad

Un año más se ha de iniciar este apartado dando cuenta de la desaparición de una menor de edad, que presentaba indicios de ser víctima de trata, de un centro de protección de menores. En el pasado informe anual ya se anunció que se había recibido, en los últimos días del año 2015, una nueva queja tras la desaparición de una menor de

edad camerunesa de un centro de protección de menores de la Comunidad de Madrid (15018645).

Se analiza a continuación este caso por entender que pone de manifiesto la necesidad de mejorar los protocolos de detección y protección de menores víctimas de trata. Una asociación se dirigió a esta institución exponiendo la situación de una presunta menor de edad que se encontraba en el CIE de Madrid. La interesada llegó en patera a Motril (Granada) y, tras detectar indicios de que pudiera ser víctima de trata, se le ofreció allí mismo el período de restablecimiento y reflexión que rechazó. Fue autorizado su ingreso en el Centro de Internamiento de Madrid donde fue visitada por la asociación compareciente que, a la vista de su evidente aspecto de menor de edad, solicitó al Juzgado de control la realización de pruebas de determinación de edad. Una vez acreditada su minoría de edad, fue trasladada a un centro de protección de menores, diez días después de su ingreso en el CIE.

La asociación que la detectó en el CIE, continuó en contacto con la menor en el centro de acogida de menores. Alertó de la necesidad del traslado inmediato de la menor a un recurso residencial específico para menores de estas características y evitar así su desaparición del centro, como había ocurrido con otras menores en situaciones similares. Esta institución trasladó el asunto a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** y a la **Fiscalía General del Estado**, al objeto de conocer si se había iniciado el procedimiento de identificación de víctima de trata y se había previsto el traslado de la menor a un centro específico con recursos personales y materiales especializados. La menor desapareció del centro, ocho semanas después de su ingreso, sin llevar consigo dinero, documento identificativo, ni ningún otro objeto personal. La asociación compareciente informó a esta institución que la menor había contactado con ellos desde Francia. Esta institución dio inmediato traslado a la Fiscalía y a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras de los datos facilitados. Este último organismo dio cuenta de las actuaciones practicadas a través de **INTERPOL** para la localización de la menor solicitando medidas asistenciales y de protección como presunta víctima de trata de seres humanos. Sin embargo, el resultado de la búsqueda ha sido infructuoso y se indica que, en lo concerniente sobre actuaciones en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA), esta ciudadana ha alcanzado ya la mayoría de edad.

El presente supuesto pone de manifiesto varias cuestiones respecto de las que esta institución ha alertado repetidamente desde que se publicó el informe monográfico *La trata de seres humanos en España: Víctimas invisibles*:

- a) Renuncia generalizada de las potenciales víctimas de trata de seres humanos al período de restablecimiento y reflexión ofrecido en Motril (Granada) horas después de ser interceptadas por **Salvamento Marítimo**. Esta renuncia no puede ser, a juicio de esta institución, tenida en cuenta

como indicio en contra del reconocimiento como víctima de trata de seres humanos. La experiencia muestra que un número significativo de estas mujeres y niñas acaban siendo nuevamente identificadas como víctimas de trata en un momento posterior (en CIE o en acogida humanitaria).

- b) Preocupante presencia de niñas, potenciales víctimas de trata, en los centros de internamiento de extranjeros que han sido incorrectamente consideradas como adultas en Motril (Granada) y en Almería. Esta cuestión pone de manifiesto la necesidad de revisar con urgencia el procedimiento de determinación de la edad que se sigue en esas dos localidades y la necesidad de introducir en el mismo indicadores que permitan la detección ágil de indicios de trata de seres humanos o de otras situaciones de vulnerabilidad.
- c) Ausencia de 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. Casos como el presente evidencian la insuficiencia de los mecanismos existentes y la necesidad de que, con carácter provincial, exista un procedimiento claro y personal de contacto en cada una de las instituciones con competencias en la materia a quien poder comunicar con urgencia la situación detectada.
- d) Carencias detectadas en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, con la imposibilidad de relacionarlo con otro registro o de añadir al mismo reseñas complementarias, que impiden conocer de manera inmediata los indicios de trata de seres humanos que se hayan podido detectar, con independencia de que la menor haya aceptado o no el período de restablecimiento y reflexión. En el presente caso, el hecho de que los funcionarios de la Policía Nacional de Motril ofrecieran a la interesada el citado período y esta lo rechazara, debería ser un indicio objetivo de la mayor relevancia para que, una vez determinada su minoría de edad, se pusiera de inmediato en marcha el protocolo previsto para los menores de edad víctimas de trata.

El Defensor del Pueblo ha reiterado a los organismos con competencias en la materia la recomendación ya formulada, de cuyo contenido ya se dio cuenta en el informe anual de 2014 (13029644). Se ha reiterado la necesidad de impulsar, en coordinación con el citado organismo y con todas aquellas entidades que ostenten competencias en materia de protección de menores, así como con la **Fiscalía 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.

La **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** ha comunicado que acepta la recomendación y que, en el marco de los organismos de coordinación existentes entre las comunidades autónomas y la Administración General del Estado, está impulsando los trabajos para la elaboración de un protocolo nacional para la detección y atención de los menores víctimas de trata de personas.

Entre otras cuestiones, recoge expresamente la necesidad de incluir a las organizaciones y entidades especializadas de la sociedad civil en los procesos de detección e identificación de víctimas de trata. Asimismo detalla que, cuando estas entidades especializadas, tengan información relevante sobre una víctima potencial, lo pondrán en conocimiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a través de los cauces establecidos con el correspondiente interlocutor social, por el medio más rápido y eficaz, con la finalidad de que dicha información sea valorada en la identificación de la víctima y demás actuaciones de protección.

Por su parte, la **Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** ha comunicado que los centros de protección no son un entorno preparado, ni contaban con los elementos de seguridad necesarios, para proteger a estos menores y anunciaban la puesta en marcha de un Grupo de Trabajo para elaborar un Protocolo relativo a la detección y atención a los menores víctimas de trata en el que la Comunidad de Madrid iba a formar parte, aportando su experiencia de trabajo. La desaparición de la menor pone de manifiesto una vez más la inadecuación de estos centros para atender a menores que presentan este perfil y por ello, se ha solicitado información a dicha consejería sobre las actuaciones y decisiones adoptadas por el Grupo de Trabajo antes citado, al tiempo que esta institución ha ofrecido su colaboración para el impulso de los necesarios mecanismos de coordinación que eviten que vuelvan a producirse situaciones como la presente. Al cierre de este informe, esta institución se encuentra a la espera de recibir la información solicitada a la **Fiscalía General del Estado** y a la **Consejería de Políticas Sociales y Familiar de la Comunidad de Madrid** (15018645).

Se ha dirigido a esta institución una fundación expresando su desacuerdo con la falta de tramitación de una autorización de residencia de una ciudadana, menor de edad no acompañada, a pesar de que estuvo a disposición de los servicios de protección de menores hasta que cumplió la mayoría de edad. La menor accedió en patera al territorio nacional acompañada de una ciudadana nigeriana, siendo tutelada por los servicios de protección de menores, al presentar signos de ser víctima de trata de seres humanos.

Se iniciaron actuaciones con la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, con la Subdelegación del Gobierno en Cádiz** y con la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras**, que informaron de la falta de tramitación de la residencia de la interesada y de su no inscripción en el Registro Central de Menores Extranjeros No Acompañados. Esta institución ha comprobado que la interesada no fue inscrita en el Registro Central de Menores Extranjeros No Acompañados y que no fue declarada en desamparo por la entidad de protección de menores andaluza hasta nueve meses después de haber sido puesta a su disposición.

Tampoco se iniciaron los trámites previstos en el artículo 35.7 de la Loex, para la documentación de la interesada, hasta que dos años después la entidad de protección de menores solicitó una cédula de inscripción, cuya tramitación fue paralizada. Las circunstancias que rodearon la llegada de la menor, que fue interceptada en patera, portando documentación falsa junto a una adulta que en un primer momento dijo ser su madre, no activaron el procedimiento de identificación como potencial víctima de trata, a pesar de los indicios existentes.

Se formuló un **Recordatorio de deberes legales** a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía**, quien ha comunicado que ha dado traslado al Servicio de Protección de Menores en Cádiz de la necesidad de actuar de forma estricta, siguiendo el protocolo de actuación con menores extranjeros no acompañados, tanto en los trámites para obtener la documentación necesaria para la tramitación de la residencia, como para la adopción de medidas de protección. La consejería informa además de que, en aquellos casos en los que existan indicios de que los menores de edad puedan ser víctimas de trata de personas, se actuará con especial diligencia para garantizar su seguridad, dándoles una protección especial y trasladando la sospecha a las autoridades competentes, tal como establece el Protocolo Marco de protección de víctimas de trata de seres humanos (15010743).

Se han continuado las actuaciones para intentar mejorar la identificación de los menores de corta edad que llegan en patera acompañados de personas adultas y que presentan indicios de trata de seres humanos. Durante el año 2016, se han recibido los datos del número de menores, llegados a lo largo de 2015, a las costas de Andalucía, acompañados de adultos y sin documentación acreditativa de la relación entre ellos. Según datos de la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** llegaron 58 menores acompañados de adultos, sin documentación acreditativa del parentesco. A todos ellos, tanto menores como adultos, les fueron practicadas las correspondientes pruebas de ADN, como establece el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores extranjeros no acompañados. El citado organismo informa de que desde que introdujo la práctica de la prueba de ADN a aquellos menores y supuestos familiares involucrados en cualquier intento de entrada o cruce ilegal de frontera, se ha

producido un drástico descenso del número de casos detectados en los que la relación familiar alegada sea falsa. Un total de 21 mujeres, madres de estos menores reunían el perfil de posibles víctimas de trata. De ellas, 15 rechazaron el período de restablecimiento y reflexión ofrecido y 6 se acogieron al mismo (15010018).

Se hace referencia a las actuaciones realizadas para avanzar en el registro de los datos de menores extranjeros, potenciales víctimas de trata. Esta institución está realizando un seguimiento con la **Dirección General de la Policía** al objeto de conocer las actuaciones practicadas, dirigidas a que la autoridad policial pueda 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.

Como se indicaba en el anterior informe de 2015, desde la Unión Europea se contemplaba la adquisición de un sistema de búsqueda automático (AFIS para el SIS-II). La **Comisaría General de Policía Científica** indicó la conveniencia de contar con esta herramienta, solicitando a la **Secretaría de Estado de Seguridad** a que se iniciaran los trabajos de desarrollo con la empresa adjudicataria de un servicio web especializado. Durante el año 2016, la **Dirección General de la Policía** ha informado de que no se han producido variaciones respecto a lo anteriormente indicado. Esta institución continúa a la espera de que se inicien los citados trabajos de desarrollo y se ha solicitado a la **Secretaría del Estado de Seguridad** información al respecto (14004503, 14002585).

#### 4.9 OFICINAS CONSULARES

Han continuado las actuaciones iniciadas con la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** en relación con los medios humanos y materiales con los que cuentan los órganos consulares para ejercer las funciones que tienen encomendadas. En este sentido, se ha recibido información sobre la dotación de medios humanos en la **Embajada de España en Islamabad** y en el **Consulado General de España en Santo Domingo**. El citado organismo ha comunicado que la creación de plazas para empleados públicos en las legaciones diplomáticas se decide por la **Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR)**, órgano que, pese a las limitaciones existentes en la contratación de personal, ha asignado a la **Embajada de España en Islamabad** un refuerzo de dos auxiliares temporales durante el año 2016, además del aumento de la plantilla en un auxiliar que se produjo en 2015. En el caso del **Consulado General de España en Santo Domingo**, no hay previstos refuerzos al no autorizar la CECIR la creación de nuevas plazas (14023471).

#### 4.9.1 Visados por reagrupación familiar

Al igual que en años anteriores, se han continuado recibiendo quejas por la denegación de visados por reagrupación familiar solicitados por cónyuges de ciudadanos extranjeros residentes, al considerarse sus matrimonios de conveniencia.

Sobre este asunto se solicitó información a las autoridades consulares por la denegación por el **Consulado General de España en Agadir** de un visado de reagrupación familiar al considerar nulo el matrimonio. El citado consulado comunicó que la denegación se debió a que la solicitante era menor de edad en el momento del enlace. Sin embargo, la resolución denegatoria dictada se fundamentó en lo dispuesto en el artículo 73 del Código Civil español, que recoge la nulidad del matrimonio por distintos motivos, por lo cual la interesada no pudo conocer la causa concreta por la que dicho consulado consideró nulo su matrimonio. A la vista de lo anterior, se solicitó la revisión del citado expediente de visado de reagrupación familiar, requiriendo el órgano consular a la interesada, en caso de ser necesario, la aportación de documentación para esclarecer la regularidad del matrimonio y dictando resolución que, de ser denegatoria, especifique los motivos. Se concluyó la actuación tras comunicar el citado consulado que, según la documentación obrante en el expediente, la interesada era menor no emancipada cuando contrajo matrimonio, si bien, iba a requerirle documentación adicional relativa a la regularidad de su matrimonio (15008190).

Asimismo, se solicitó al **Consulado General de España en Nador** la concesión con carácter de urgencia del visado solicitado por una ciudadana marroquí, cónyuge de un extranjero con residencia legal, que contaba con un fallo judicial en el que se reconocía su derecho a obtener el visado solicitado, que se había denegado por el órgano consular al considerar su matrimonio de conveniencia. En el presente caso concurrían además circunstancias humanitarias, ya que el cónyuge de la solicitante había sufrido una grave intervención quirúrgica y precisaba ayuda de su esposa para afrontar el proceso postoperatorio (16015412).

Continuaron las actuaciones iniciadas en años anteriores con la **Embajada de España en Islamabad**, tras recibir numerosas quejas por el archivo de solicitudes de visado por reagrupación familiar, al no aportar los interesados la documentación requerida debidamente legalizada en el plazo concedido. Las quejas resaltaban la imposibilidad de presentar la documentación en plazo, al demorar la propia embajada en su legalización un tiempo superior al concedido. El citado organismo informó de que entre octubre y noviembre de 2015 se revocaron todas las resoluciones de archivo dictadas durante dicho año por este motivo. Asimismo, comunicó que había contactado con la práctica totalidad de los solicitantes para informarles pormenorizadamente sobre el proceso de legalización de los documentos y requerirles su aportación. A medida que los interesados presentaron la documentación legalizada, la embajada resolvió sobre el

fondo de las solicitudes, estando resueltos la mayor parte de estos expedientes (15010082, 15010306 y otras).

Se iniciaron distintas actuaciones con el **Consulado General de España en Lagos**. En una de ellas, se archivó el visado solicitado por una menor para ejercer su derecho a la reagrupación familiar, al considerar desistida la solicitud por no aportar en el plazo concedido la documentación requerida, traducida y legalizada. A la vista del interés superior de la menor, se efectuó una sugerencia a dichas autoridades solicitando que se revocase la resolución de archivo recaída y se dictase otra concediendo el visado, una vez acreditado que la documentación necesaria constaba en el expediente. El **Consulado General de España en Lagos** no aceptó la sugerencia, al no constar en el expediente el certificado médico original de la menor, copia del pasaporte y de la tarjeta de residencia de la reagrupante y autorización del otro progenitor para pueda residir en España (16000316). En cambio, el citado consulado sí estimó la sugerencia realizada para la concesión de los visados de reagrupación familiar solicitados por dos menores de edad, que se habían denegado al aportar la documentación requerida fuera del plazo concedido (15009914).

En otra actuación iniciada con el **Consulado General de España en Lagos**, este aceptó la sugerencia efectuada para la revocación de la denegación de los visados para reagrupación familiar solicitados por dos menores, al entender que se había acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos (14021753). Asimismo, se solicitó al citado consulado información sobre la demora en la tramitación del visado por reagrupación familiar solicitado por el cónyuge de una residente que se encontraba embarazada. Se concluyó la actuación tras la expedición del visado solicitado (15013089).

También en relación con la denegación de visados de reagrupación familiar solicitados por menores de edad, se iniciaron dos actuaciones con el **Consulado General de España en Agadir** por las resoluciones dictadas en las que se denegaban los visados solicitados argumentando que los menores estaban próximos a cumplir la mayoría de edad. En ambos casos se solicitó al órgano consular la revisión de las resoluciones dictadas y la concesión de los visados, solicitudes que fueron estimadas (15006399 y 15013338).

#### 4.9.2 Motivación de las denegaciones de visado

Se iniciaron actuaciones con el **Consulado General de España en Casablanca** por la denegación de la solicitud presentada por una ciudadana marroquí, al no aportar pruebas de disponer de medios económicos suficientes y no resultar fiable la información presentada para justificar el propósito y las condiciones de la estancia. Una vez evaluada la información remitida por el citado consulado, se comprobó la irregular motivación de la

resolución dictada, toda vez que la relación familiar de la solicitante con ciudadanos españoles, así como la carta de invitación obtenida acreditarían el propósito y las condiciones de la estancia prevista, sin que la información y documentación aportada pudiese calificarse como no fiable. Asimismo, la cuantía económica de la que disponía sería suficiente para la estancia. Por tanto, se solicitó al órgano consular la revocación de la resolución que acordaba denegar el visado, dictando otra que, en caso de no estimar la solicitud, recogiese los motivos de la denegación. El **Consulado General de España en Casablanca** no accedió a la solicitud, por lo que se concluyó la actuación dando cuenta a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** de la diferencia de criterio con la resolución adoptada en el presente caso (15012635).

En el mismo sentido se solicitó información al **Consulado General de España en Guayaquil** por la denegación de los visados de reagrupación familiar solicitados por la cónyuge e hijo de un ciudadano residente, haciendo constar como motivo de la denegación: «b) Cuando, para fundamentar la petición se haya presentado documentos falsos, formulado alegaciones inexactas, o medie mala fe» (Real Decreto 557/2011, artículo 57.3). Se concluyó la actuación, tras informar el órgano consular que una vez revisados los expedientes se habían concedido los visados solicitados (16002317).

También en lo referido a la motivación de la denegación de visados, se realizaron actuaciones con la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** en relación con resoluciones denegatorias dictadas por los consulados españoles en La Habana, Quito y Tetuán (15005907, 15012934, 16009505).

Un año más se han recibido quejas de ciudadanos extranjeros residentes en España por las dificultades encontradas para regresar al territorio nacional, tras el robo o el extravío de la documentación que acreditaba su residencia legal. En una, la interesada, ciudadana ecuatoriana cónyuge de español, se dirigió al **Consulado General de España en Guayaquil** solicitando un visado para regresar al territorio nacional tras el extravío de su documentación. El citado consulado asignó cita a la interesada para varios meses después, informándole de que debía solicitar un visado de reagrupación familiar. Se ha formulado sugerencia que no había sido respondida en el momento de elaboración de este informe (16011919).

#### 4.9.3 Visados en régimen comunitario

Se iniciaron actuaciones con la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** sobre la solicitud de requisitos *extra legem* por los órganos consulares en la tramitación de visados solicitados en régimen comunitario. En uno de los casos, se denegó el visado solicitado por la cónyuge de un ciudadano

británico. El **Consulado General de España en Manila** comunicó que el motivo de la denegación se centraba en la falta de acreditación del vínculo matrimonial. Se alegaba que se aportó el documento que emiten los consulados británicos para justificar su carencia de registro civil, que los consulados españoles no consideran probatorio de la validez del matrimonio contraído por ciudadanos británicos. El consulado había solicitado a los interesados como medios probatorios alternativos certificados de soltería y pruebas de una relación estable en la pareja, documentación que no se aportó.

Esta institución entendió que el certificado de matrimonio aportado, así como el documento emitido por la embajada británica en Manila reflejando la validez del mismo, eran requisitos suficientes para acreditar fehacientemente una relación de pareja de hecho estable, por lo que se formuló una sugerencia para la revocación de la denegación del visado. El órgano consular no aceptó la sugerencia al entender que el matrimonio no estaba reconocido por el Gobierno británico y no se había justificado que se tratase de una pareja genuina y estable, de acuerdo con la normativa aplicable. Se concluyó la actuación haciendo constar la diferencia de criterio con dicha interpretación (16002304).

Se recibieron quejas por las denegaciones de visados por el **Consulado General de España en Santo Domingo**, solicitados por ascendientes y descendientes mayores de 21 años de ciudadanos comunitarios. La causa de denegación más común se refiere a la falta de acreditación de vivir a cargo de sus familiares. En relación con los índices utilizados para acreditar dicha dependencia, el consulado comunicó que hasta el año 2015 usaba el Índice de Precios al Consumo, que resultaba una media mensual de ingresos en torno a los 13.000 pesos, optando a partir del año 2016 por utilizar el índice correspondiente al Salario Mínimo Nacional, que supone 12.873 pesos mensuales. Asimismo, informó de que dichas cantidades son orientativas, ya que los expedientes se valoran de modo global, tomando en consideración los datos personales, económicos y laborales de los solicitantes (15011242, 15014447 y otras). Sobre este asunto, se realizó una sugerencia dirigida a la revocación de la resolución denegatoria del visado solicitado por el descendiente mayor de 21 años de una ciudadana española, que fue estimada por las autoridades consulares dominicanas concediendo el mismo (15013920). No obstante, no se estimó la sugerencia realizada en un caso similar, al entender el órgano consular, una vez revisada la documentación, que la interesada no cumplía con los requisitos legalmente establecidos, por lo que no acreditó estar a cargo de su familiar comunitario (16001668).

También en relación con el **Consulado General de España en Santo Domingo** se recibieron quejas por la denegación de visados de residencia solicitados por ciudadanos que contaban con autorización de residencia y trabajo concedida por la correspondiente delegación o subdelegación del Gobierno. En uno de los casos la denegación se debió a que el órgano consular detectó incongruencias entre lo estipulado

en el contrato y lo declarado en la entrevista realizada, a la sospecha de mala fe entre las partes que utilizan el contrato para obtener un visado con el único fin de residir en España, así como por no cumplir los requisitos del artículo 70 del Reglamento de extranjería. En otro de los casos, se motivó la denegación en la falta de experiencia profesional del solicitante, en que no contaba con titulación como asistente de enfermos, en su desconocimiento de las cláusulas básicas del contrato, así como por no cumplir los requisitos previstos en el citado artículo 70. En ambos casos, se ha reiterado a las autoridades consulares la preocupación de esta institución por la doble valoración realizada por dos organismos de la Administración (las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno y los consulados). Asimismo, se reiteró la necesidad de motivar correctamente las resoluciones dictadas para que el solicitante pueda conocer los motivos concretos de la denegación (16013102 y 16015390).

Se iniciaron actuaciones con el **Consulado General de España en Dakar** por la denegación de la expedición de los pasaportes solicitados por dos menores de nacionalidad española, al «no haber coincidencia entre la edad declarada en la documentación aportada y la edad confirmada en la prueba ósea realizada, por lo que no se puede afirmar que la persona personada en este Consulado General sea la misma que consta en la inscripción de nacimiento del Registro Civil de Zaragoza...». Se reiteró a las autoridades consulares que la apreciación sobre la edad de los interesados por las personas que tramitan los procedimientos no es un dato que permita obtener certeza, así como que las pruebas óseas en ningún caso confirman la edad de los examinados, ya que únicamente aportan información precisa sobre el desarrollo óseo, no sobre la edad cronológica, estando sujetos los resultados a importantes márgenes de error. La actuación concluyó tras comunicar el citado consulado que había contactado con la madre de los menores para concluir el procedimiento y proceder a la expedición de los pasaportes (14004662).

#### 4.10 PROCEDIMIENTOS DE RESIDENCIA Y CUESTIONES CONEXAS

##### 4.10.1 Régimen comunitario. Certificados de registro de ciudadanos de la Unión Europea y tarjetas de residencia de sus familiares

Ya se hizo referencia en pasados informes de las actuaciones iniciadas relacionadas con los requisitos para la obtención de una tarjeta de residencia de larga duración para ciudadanos comunitarios y sus familiares. La **Secretaría General de Inmigración y Emigración** ha comunicado que para que dichos ciudadanos puedan obtener el derecho a una residencia de carácter permanente, es preciso que hayan residido de forma legal en el territorio nacional durante cinco años. A juicio de dicho organismo, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, es posible comprobar que

no se han dejado de cumplir los requisitos exigidos en los artículos 7, 8 y 9 del Real Decreto 240/2007, tanto durante el período de residencia como en el momento de solicitar la autorización, si bien estas comprobaciones no son sistemáticas, limitándose a los casos en los que existan dudas sobre su cumplimiento. A la vista de lo comunicado, se concluyó la actuación dando traslado a la Secretaría General de Inmigración y Emigración de la diferencia de criterio de esta institución sobre el presente asunto (14022678 y relacionadas).

Igualmente se iniciaron actuaciones con la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** ante las quejas recibidas por la exigencia de que el requisito de «vivir a cargo» para la concesión de una tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión a ascendientes y descendientes mayores de 21 años, se produzca en el país de origen o procedencia. Se comunicó al citado organismo que dicho requisito no sería aplicable a los familiares de ciudadanos españoles que no han ejercido su derecho a la libre circulación, toda vez que ya residían en territorio nacional antes de obtener la nacionalidad española. Asimismo, se informó de que la aplicación de dicho criterio excluiría del régimen comunitario a un número importante de familiares directos de ciudadanos españoles que acreditan que viven a cargo de sus familiares, pese a que la Directiva 2004/38, al establecer los familiares a los que les es aplicable el régimen comunitario, no hace referencia alguna al lugar donde ha debido producirse este apoyo.

Se solicitó que se estudiase la posibilidad de no exigir a los familiares de españoles, para obtener residencia en régimen comunitario, que la dependencia económica se haya producido en el país de origen, efectuando una valoración individual y tomando en cuenta las circunstancias de cada una de las solicitudes. El citado organismo no compartió el criterio de esta institución y consideró que el concepto de «estar a cargo» ha sido delimitado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de cuyo análisis dicho organismo infiere que la condición de familiar a cargo es un concepto estricto que, entre otras cuestiones, exige que el apoyo material se haya producido en el Estado de origen o de procedencia (15002024 y relacionadas).

Se iniciaron actuaciones con la **Subdelegación del Gobierno en Toledo** por la denegación de la tarjeta de residencia solicitada por la cónyuge de un ciudadano español, que contaba con un elevado grado de minusvalía. No se consideró acreditada la disposición de medios económicos suficientes para su sostenimiento, pese a tener concedida una pensión no contributiva de invalidez. De la situación expuesta se desprendía la vulneración del ejercicio real y efectivo del derecho a la igualdad de oportunidades y de trato de las personas con discapacidad, regulado en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que en

su artículo 63 establece que se vulnera el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, cuando, por este motivo se produzcan discriminaciones directas o indirectas, discriminación por asociación, acosos, incumplimiento de las exigencias de accesibilidad y de realizar ajustes razonables, así como de las medidas de acción positiva establecidas.

Esta institución entendió que la interesada, cónyuge de español con matrimonio inscrito en el Registro Civil, sufría una discriminación directa en su condición de persona con discapacidad, al no haberse previsto ajustes razonables en el procedimiento para la obtención de tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión. Asimismo, sufrió discriminación indirecta ya que el contenido de la Orden PRE/1490/2012, que establece los requisitos para ejercer el derecho de residencia para los ciudadanos de la Unión y sus familiares, le ocasionó una desventaja por razón de su discapacidad. A la vista de lo anterior, se realizó una sugerencia a dicha Subdelegación del Gobierno para que se concediese la tarjeta de familiar de comunitario solicitada y se formuló una recomendación a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** para que se impartan instrucciones específicas que incluyan las pensiones no contributivas de invalidez como acreditación de recursos suficientes en la tramitación de tarjetas de residencia de familiar de ciudadano de la Unión. La recomendación ha sido aceptada y se está a la espera de que la Subdelegación del Gobierno en Toledo de respuesta a la sugerencia formulada (16000826).

No se aceptó la sugerencia realizada a la **Delegación del Gobierno en Madrid** dirigida a la revocación de la resolución por la que se denegó la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión de la solicitante, al cuestionar su matrimonio por la existencia de informes policiales desfavorables (16006577).

Se recibieron quejas de ciudadanos mostrando su disconformidad con la denegación de sus solicitudes de tarjeta de residencia de familiar comunitario, con motivo de que los seguros médicos aportados tenían un período de carencia, para adquirir el derecho a recibir determinadas prestaciones sanitarias. Se iniciaron actuaciones solicitando información a la **Subdelegación del Gobierno en Burgos** y a la **Delegación del Gobierno en Madrid** sobre las coberturas de las pólizas suscritas por los interesados que no guardan una relación de equivalencia con las que ofrece el Sistema Nacional de Salud, en los términos previstos el artículo 3.2 c) de la Orden PRE/1490/2012, por la que se dictan normas para la aplicación del artículo 7 del Real Decreto 240/2007. Asimismo, se recordaba que para suscribir el convenio especial de asistencia sanitaria es preciso acreditar la residencia efectiva de un año y que todas las compañías de seguros mantienen plazos de carencias y exclusiones en la cobertura de determinadas enfermedades, resultando imposible contratar un seguro de cobertura plena. Se concluyó la actuación con la Subdelegación del Gobierno en Burgos tras

estimar el recurso interpuesto por el interesado al considerar acreditada la imposibilidad de contratar otro tipo de seguro diferente al aportado, estando pendiente de recibir la información solicitada a la Delegación del Gobierno en Madrid (16010441 y 16013084).

En relación con la extinción de las tarjetas de residencia de familiar de ciudadano de la Unión a los hijos del cónyuge de una ciudadana española al constar el divorcio del padre, se solicitó información a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración**, sobre las posibilidades del mantenimiento de las tarjetas de familiar de ciudadano de la Unión Europea de los menores de edad en estos casos. El artículo 9.4 del Real Decreto 240/2007, relativo al mantenimiento en ciertos supuestos del derecho de residencia de los miembros de la familia del ciudadano de la Unión, dispone que se conservará el derecho de residencia cuando se constate que han transcurrido al menos tres años del matrimonio o situación de pareja registrada hasta el inicio del procedimiento judicial de nulidad del matrimonio, divorcio y al menos uno de los años ha residido en España.

No obstante lo anterior, el Criterio de gestión 1/2012 de la **Subdirección General de Inmigración** sobre permanencia de familiares extracomunitarios en dicho régimen, dispone que no mantienen dicho régimen ni los ascendientes ni los descendientes directos del familiar extracomunitario, por el cual adquirieron el derecho de residencia comunitario. La citada secretaría general ha comunicado en las distintas contestaciones remitidas que se está elaborando un estudio sobre la regulación dada a la materia en los otros Estados miembros para analizar en detalle la regulación en dichos Estados, ya que cualquier decisión adoptada en materia de inmigración y libre circulación tiene consecuencias en la gestión de la migración de los demás Estados. Asimismo, se informó de que está en elaboración un estudio sobre reagrupación familiar en el ámbito de la Red Europea de Migración. A la vista de lo comunicado, se ha vuelto a solicitar a dicho organismo que remita información concretando las decisiones que se adopten sobre el presente asunto una vez que se completen los citados estudios (14011467).

#### 4.10.2 Régimen general de extranjería

##### ***Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales***

Un año más se reciben quejas de progenitores extranjeros de menores españoles, dando cuenta de las dificultades que encuentran para obtener una nueva autorización de residencia, una vez caducada la obtenida en su condición de padres de menores españoles.

Sobre este asunto se efectuó una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** solicitando la concesión de 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, señalando que debe primar el interés superior del menor español. Dicho organismo comunicó que la alternativa para que dichos ciudadanos puedan acceder a una nueva autorización es que se valore el informe de esfuerzo de integración. No obstante, se comprobó que se continuaban inadmitiendo solicitudes, pese a aportar dicho informe, al considerarlo insuficiente.

A la vista de dichas dificultades se solicitó la emisión, con carácter de urgencia, de instrucciones con el fin de aclarar los criterios para tramitar las autorizaciones de residencia por arraigo familiar y lograr su aplicación uniforme. Dicho organismo ha comunicado, de modo similar a lo informado con anterioridad, que la elaboración de la nueva instrucción conlleva un análisis pormenorizado de toda la casuística surgida en la aplicación de la norma y en las situaciones no contempladas en la misma, debiendo dar respuesta a situaciones de indudable complejidad, existiendo asimismo otros departamentos ministeriales con competencia en la materia. Estos motivos han propiciado la demora en la elaboración de una versión definitiva de la citada instrucción, encontrándose el borrador en fase de estudio y elaboración de propuestas (12276555 y relacionadas).

También en relación con la tramitación de autorizaciones de residencia por arraigo familiar a ascendientes de menores españoles, se dirigió a esta institución una asociación expresando su desacuerdo con la demora de las oficinas de extranjería, en particular la de Barcelona, en resolver dichas autorizaciones de residencia, pese a que estos expedientes afectan a menores de edad. Se solicitó información a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** sobre la posibilidad de adoptar medidas o introducir mejoras de carácter interno que prioricen la tramitación de estos expedientes, a efectos de evitar situaciones de desprotección. En la contestación, dicho organismo comunicó que se analizaron los tiempos de tramitación de los expedientes de arraigo familiar en el territorio nacional, y en particular en la provincia de Barcelona, sin que de los datos obtenidos se haya deducido que con carácter general exista demora en la tramitación de estos expedientes. En 2015 el tiempo medio de su resolución fue de 52 días en toda España y de 27 en el caso de Barcelona, reduciéndose ambos plazos respecto a años anteriores. Asimismo, se precisaba que estos plazos se computen desde la fecha de la solicitud hasta la notificación, incluyendo los períodos de tiempo en que el expediente estuviera pendiente de que el interesado aportase documentación. Se informó de que entre los objetivos de gestión requeridos a las oficinas de extranjería para el segundo semestre del año 2016 se incluía la previsión de reducir en 10 días la tramitación de los expedientes con interesados menores de edad, respecto a los plazos generales del procedimiento de que se trate. A la vista de la información remitida, se informó a los interesados y se concluyó la actuación (15018825).

Se iniciaron actuaciones con la **Subdelegación del Gobierno en Las Palmas** por la denegación de la renovación de la autorización de residencia solicitada por una menor de edad que había sido reagrupada por su madre. La menor quedó huérfana pasando a depender de su abuela, ciudadana española. Se denegó la renovación de su autorización al no haberse resuelto la tutela de la menor en el momento de presentar la solicitud. Con posterioridad, la ciudadana española intentó solicitar tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión para su nieta, que no fue admitida a trámite. Se le indicó que debía solicitar una autorización de residencia temporal no lucrativa, que también se denegó al no acreditar recursos económicos suficientes ni su permanencia continuada en España y su escolarización durante los dos últimos años. Se formuló una sugerencia para la concesión de la autorización de residencia solicitada, toda vez que la documentación remitida acreditaba la residencia continuada de la menor en el territorio nacional y su escolarización. Dicha sugerencia se encuentra pendiente de contestación (16012625).

Se dirigió a esta institución una asociación dando traslado de las dificultades que estaba encontrando un ciudadano maliense, que padecía una grave enfermedad mental, para tramitar una autorización de residencia por razones humanitarias. No podía obtener certificado de antecedentes penales puesto que la Embajada de la República de Mali en España no tramita certificados penales y el interesado no contaba con familiares en su país que pudieran presentar la solicitud en su nombre. Se formuló una **Sugerencia** a la **Subdelegación del Gobierno en Toledo** para la concesión de la autorización de residencia, tomando en consideración las circunstancias humanitarias del caso. La sugerencia fue aceptada (15009034).

#### ***Autorizaciones de residencia por reagrupación familiar***

Se recibió queja de una ciudadana ecuatoriana, residente de larga duración, por la denegación por la **Subdelegación del Gobierno en Barcelona** de la autorización de residencia por reagrupación familiar de su hijo, que contaba con un grado elevado de discapacidad al padecer parálisis cerebral. La resolución dictada motivaba la denegación en la falta de perspectiva de mantenimiento de los medios económicos de la reagrupante, en la falta de constancia de que el menor estuviera a cargo de la misma, así como por no acreditar recursos económicos suficientes. La resolución dictada no hacía referencia al interés superior del menor y la correspondiente minoración de los medios económicos exigidos, ni a su enfermedad, sin tomar en consideración la posibilidad de recuperación de su anterior residencia, ya que el menor había residido en territorio nacional durante largo tiempo. A la vista de las circunstancias humanitarias concurrentes, así como del interés superior del menor afectado, se efectuó una

sugerencia para la revocación de la resolución denegatoria dictada, concediéndose la autorización de residencia por reagrupación familiar solicitada (16008098).

En este mismo sentido se recibieron quejas de ciudadanos que comunicaban que la **Subdelegación del Gobierno en Alicante** denegó las autorizaciones de residencia por reagrupación familiar solicitadas para sus cónyuges e hijos menores de edad, a causa de la falta de perspectiva de mantenimiento de los medios económicos de los reagrupantes. El citado organismo tomaba en consideración para el cálculo de dicha perspectiva los doce meses anteriores a la presentación de la solicitud. Sin embargo, el artículo 54 del Reglamento de extranjería recoge que la previsión de ingresos se valorará teniendo en cuenta la evolución de los medios del reagrupante en los seis meses previos a la fecha de presentación de la solicitud (16009614, 16009615 y otras). Se formularon dos sugerencias para la revocación de las resoluciones dictadas y la concesión de las autorizaciones de residencia solicitadas, a la vista del cumplimiento por los interesados de los requisitos económicos exigidos, así como por el interés superior de los menores concernidos. Se concluyeron las actuaciones tras la estimación de las sugerencias y la concesión de las autorizaciones solicitadas (15014661 y 16001596).

#### ***Autorizaciones de residencia de larga duración***

Se iniciaron actuaciones con la **Subdelegación del Gobierno en Alicante** en relación con la denegación de las solicitudes presentadas por la cónyuge y los hijos de un ciudadano residente, en la que se instaba la revocación de las resoluciones por las que se concedió a los interesados autorización de residencia temporal, en vez de la residencia de larga duración que les correspondía. Se formuló sugerencia dirigida a la estimación de la solicitud presentada por la menor, concediendo la autorización de residencia de larga duración que le correspondía (15014616, 15014617, 15014641).

#### ***Autorizaciones de residencia para personal investigador***

Se dirigió a esta institución el Síndic de Greuges de Cataluña, dando traslado de la situación de unos ciudadanos extranjeros como consecuencia de los efectos del sistema de contratación predoctoral regulado en el artículo 21 de la Ley 14/2011, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Se trasladaba que dicho contrato predoctoral está dirigido a personal investigador y se configura como un contrato de duración determinada y a tiempo completo, lo que impide que los titulares permanezcan en España en situación de estancia por estudios. Se indicaba que, en la práctica, este contrato sirve de cobertura, tanto para obtener una autorización de estancia por estudios, como para obtener cualquier otra autorización por cuenta ajena de las previstas en la normativa. Se comunicaba la incongruencia de conceder distintas autorizaciones a ciudadanos que

cuentan un mismo contrato, así como la discriminación de aquellos que obtuvieron autorización de estancia por estudios, que no pueden causar alta en la Seguridad Social a diferencia de los que cuentan con una autorización de residencia temporal y trabajo.

Se solicitó información sobre el asunto a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración**, que comunicó que desde la entrada en vigor de la Ley 14/2013 han coexistido diferentes autorizaciones de estancia y residencia para las actividades de formación e investigación, por lo que se aplican distintos regímenes. Dicha cuestión se justificaba en que, además de lo establecido en el artículo 72 de dicha Ley 14/2013, es de aplicación lo dispuesto en los artículos 33 y 38 bis de la Ley Orgánica 4/2000, que regulan el régimen de admisión a efectos de estudios y el régimen especial de los investigadores. Asimismo, también es aplicable la Directiva del Consejo 2005/71/CE, de 13 de octubre de 2005, que regula un procedimiento específico para investigadores, si bien esta Directiva está siendo revisada por las instituciones europeas, constando una propuesta normativa de refundición de dicha Directiva 2005/71/CE y de la Directiva 2004/114/CE relativa a las autorizaciones concedidas para estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado.

Se ha concluido la actuación citada, tras comunicar que desde la entrada en vigor de la citada Ley 14/2013, la figura que se considera más conveniente para los ciudadanos que cuentan con un contrato predoctoral es la prevista en la misma, que permite la cotización por la contingencia de desempleo, criterio que ha sido trasladado a todas las oficinas de extranjería (15010305).

#### 4.11 ASILO

En junio del año 2016, se ha presentado el estudio sobre *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, cuya elaboración ya se había anunciado en informes anteriores.

El estudio efectúa un análisis de los procedimientos administrativos que se siguen en España, desde el momento en el que las personas manifiestan su deseo de pedir protección internacional y presentan la solicitud hasta que el órgano administrativo competente dicta la resolución correspondiente que concede o deniega el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria. También recoge y detalla la estructura y funcionamiento del actual sistema de acogida a los solicitantes de protección internacional.

El suministro de los datos necesarios para la elaboración del estudio procede de la propia Administración, a partir de la tramitación de las quejas recibidas, de las quejas de oficio iniciadas y de las visitas realizadas, tanto a la **Oficina de Asilo y Refugio**, que es el órgano administrativo competente para gestionar las solicitudes, como a los

recursos en los que se alojan los solicitantes de asilo mientras se resuelve su queja. Como consecuencia de dicho estudio se han efectuado veintiséis recomendaciones, veintitrés de ellas a órganos administrativos dependientes de la Administración estatal, que es la que ostenta mayoritariamente competencias en materia de protección internacional. Las tres restantes se han dirigido a cada una de las comunidades y ciudades autónomas por tratarse de aspectos que afectan a su ámbito competencial.

El estudio también hace referencia a la financiación del sistema y señala el incremento presupuestario que se ha realizado para hacer frente al creciente número de solicitudes de protección internacional. También recoge las medidas adoptadas en materia de personal y recursos adecuados de alojamiento para hacer frente a la situación de crisis.

Un factor que suma complejidad al funcionamiento del sistema de asilo es el hecho de que en el mismo intervienen distintos órganos administrativos dependientes de dos departamentos ministeriales: **Ministerio del Interior** y **el Ministerio de Empleo y Seguridad Social**. El primero tiene la competencia para resolver las solicitudes y el segundo gestiona los recursos de alojamiento para estas personas, así como las prestaciones y ayudas que prevé el sistema de acogida. La necesidad de mejorar la coordinación se presenta como una cuestión esencial para una mayor calidad y eficiencia del sistema y, esencialmente, para evitar que algunas personas se queden sin acceso al procedimiento.

#### 4.11.1 Acceso al procedimiento

En el informe correspondiente al ejercicio de 2015, se daba cuenta de las sugerencias formuladas para que se archivaran los expedientes sancionadores incoados a personas que estaban a la espera de formalizar su solicitud de protección internacional debido a las demoras en las citas para la realización de dicho trámite. Las sugerencias fueron admitidas.

El problema de las demoras en las citas para la formalización de las solicitudes de asilo ha quedado prácticamente resuelto en 2016. En la mayoría de las dependencias habilitadas para la formalización de las solicitudes, se llevó a cabo un refuerzo de personal que no siempre contaba con la necesaria especialización, ni el espacio habilitado contaba con las características necesarias para llevar a cabo las entrevistas (15009258, 15010274).

Al cierre del estudio (junio 2016) no se habían publicado las estadísticas sobre protección internacional correspondientes al año 2015. Solo algunas cifras sobre protección internacional correspondientes a 2015-16 incluidas en el estudio proceden del Ministerio del Interior. La propia **Oficina de Asilo y Refugio (OAR)** ha reconocido que su

sistema informático no responde a las necesidades que presenta la gestión de las solicitudes. Esta situación ha sido la causa de que se haya formulado una Recomendación a la **Subsecretaría del Ministerio del Interior** para que se renueve el sistema informático de la OAR, que se ha reiterado recientemente, dado que la respuesta recibida dilata esta renovación hasta obtener dotación presupuestaria pero no menciona las actuaciones que se hayan seguido para conseguir la financiación necesaria (16008394).

A lo largo de 2016, se han continuado las actuaciones con cuestiones relacionadas con el acceso al procedimiento de personas que se encuentran en centros de internamiento de extranjeros a la espera de ser expulsados o devueltos. En el informe del pasado año se mencionaba que una de las actuaciones realizadas puso de manifiesto que la **Oficina de Asilo y Refugio** había tenido conocimiento de una petición de asilo de un ciudadano al día siguiente de su expulsión. La Administración ha reconocido que no existe un protocolo específico para tramitar las solicitudes de asilo cuando afectan a internos en CIE y no se presentan a través de los cauces implantados en estos centros. Esta institución considera indispensable adoptar las medidas necesarias para que todas las personas tengan la posibilidad de ejercer su derecho a la protección internacional y, por ello, ha solicitado a la **Dirección General de Política Interior** la introducción de un procedimiento en futuro el Reglamento de Asilo, que permita detectar las solicitudes que precisan de una actuación inmediata.

La visita realizada a finales de año al Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid volvió a poner de manifiesto la necesidad de modificar el sistema que utilizan estos centros para recoger las solicitudes y poner en marcha las actuaciones necesarias para su tramitación. Hasta ahora el procedimiento prevé que el interno deje su petición en un buzón y, por tanto, no se acusa recibo a la solicitud. Uno de los internos comunicó que había dejado su petición y no había tenido noticia alguna y una interna manifestó que no había recibido información relativa al derecho de asilo, lo que refuerza la necesidad de buscar alternativas adicionales a la simple entrega de información escrita a los internos, tal y como se indica en el estudio sobre Asilo. Durante la entrevista y una vez informada, manifestó su deseo de acogerse a la protección internacional y una vez presentada la solicitud y evaluada se admitió a trámite por parte de la **Oficina de Asilo y Refugio** (16014034, 16014040, 15000628).

También se han advertido dificultades para el acceso al procedimiento en las Comisarías de Málaga y Almería. Se ha tenido conocimiento de casos en los que no se ha permitido a los interesados formalizar su solicitud en las dependencias de dichas comisarías y se les ha comunicado que tal derecho deberían ejercerlo en el centro de internamiento al que iban a ser derivados. El asunto continúa en estudio (16004946, 16006950 y otras).

#### 4.11.2 Garantías en el procedimiento

El estudio realizado ha puesto de manifiesto que existen problemas estructurales de funcionamiento y de tramitación en la **Oficina de Asilo y Refugio**. Por ello, y con el propósito de mejorar ambos aspectos y, en definitiva, conseguir una mejor valoración de las solicitudes y una mayor transparencia y eficacia en la actuación administrativa, se formularon catorce recomendaciones a la **Subsecretaría del Ministerio del Interior** (16008394). En el momento de elaboración del presente informe, se había reiterado el contenido de las mismas al citado organismo a fin de que se volvieran a valorar. Se detalla a continuación el contenido y el estado de cada una de ellas.

- Informar del derecho a la asistencia jurídica gratuita al solicitante en las citas telefónicas y trasladarle las actuaciones a seguir para recibir el asesoramiento solicitado.

En la respuesta remitida por la Administración se señala que: «La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, establece, en su artículo 17, apartado 3, el derecho que tiene todo solicitante de protección internacional a ser informado de sus derechos y obligaciones. Asimismo, el artículo 18 reconoce, en su apartado 1, párrafo b), el derecho del solicitante a la asistencia jurídica y a tener asistencia de un intérprete. La Oficina de Asilo y Refugio informa al solicitante de protección internacional, con anterioridad a la formalización de su solicitud, de sus derechos y obligaciones. Entre esta información se incluye el derecho a la asistencia jurídica gratuita». Esta institución ha reiterado el contenido de la recomendación y ha recordado a la Administración que la práctica observada por esta institución (de la que se da cuenta en la página 59 del estudio sobre el asilo en España) justifica la necesidad de dictar instrucciones precisas para hacer efectivo el ejercicio de ese derecho. En concreto, para que el personal encargado de gestionar las citas telefónicas facilite la información necesaria al solicitante, en un idioma comprensible para este.

- Elaborar un manual de buenas prácticas dirigido a los instructores que permita mejorar las técnicas de entrevista, análisis de credibilidad, cuestiones de género y derechos humanos.

En la respuesta remitida por la Administración se señala que: «En la actualidad no existe un manual de buenas prácticas en materia de instrucción de las solicitudes de protección internacional pues la imposición de pautas de obligado cumplimiento puede ser difícil de conjugar con la necesaria casuística de la instrucción. La presentación de la solicitud de protección internacional, tal y como recoge el artículo 16, apartado 3, de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, conllevará la valoración de las circunstancias determinantes del reconocimiento de la

condición de refugiado, así como de la concesión de la protección subsidiaria. Este estudio de las circunstancias determinantes de la protección a otorgar se hace de manera individualizada, adaptándose a cada caso. Sin embargo, pese a no contar con un manual de buenas prácticas, en la OAR si que existe una gestión de las buenas prácticas en esta materia, pues los instructores las ponen en común en las diferentes reuniones que regularmente se convocan dirigidas, a mejorar la gestión del trabajo».

Se ha reiterado esta recomendación ya que el Defensor del Pueblo considera necesaria la elaboración del manual de buenas prácticas a fin de dar cumplimiento a las previsiones que sobre este particular se encuentran detalladamente recogidas en la Directiva de procedimientos de 2013 (páginas 31 a 33 del estudio sobre asilo).

- Incorporar personal a la plantilla de la Oficina de Asilo y Refugio para ocupar puestos de intérpretes con la cualificación necesaria.

En la respuesta remitida se señala: «La OAR cuenta con un equipo de intérpretes que apoyan las labores de instrucción y facilitan la comunicación con los solicitantes, a quienes informan de sus derechos y obligaciones, así como de los trámites a seguir. Este equipo de intérpretes tiene categoría de personal laboral. Para dar respuesta a la crisis migratoria se ha intensificado el servicio de interpretación contratado. Además, se ha utilizado el Fondo de Asilo, Migraciones e Integración (FAMI) de la Unión Europea para poder cubrir estos gastos».

Esta institución valora positivamente los esfuerzos realizados para reforzar temporalmente la plantilla de intérpretes a través de la contratación de servicios de interpretación complementarios. Sin embargo, se ha podido comprobar que existen carencias significativas relacionadas con la cualificación o con la localización física, por lo que se considera que se debe reforzar el equipo de intérpretes, con categoría de personal laboral, para asegurar que se da cumplimiento a las previsiones del artículo 15 de la Directiva 2013/32/UE.

- No paralizar la tramitación de las solicitudes de protección internacional durante un tiempo indefinido o en función de la evolución del conflicto del país del solicitante. En todo caso, ajustar la actuación administrativa a lo previsto en el artículo 31, apartado 5 de la Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio.

En la respuesta remitida se señala que: «La OAR no ha paralizado la tramitación de las solicitudes de protección internacional durante un tiempo indefinido o en función de la evolución del conflicto en el país del solicitante, sino que ha visto toda su actividad impactada por el fuerte aumento en el número de solicitudes de protección internacional que ha recibido desde 2015. Esto ha generado la

necesidad de incorporar nuevo personal en la OAR que ha precisado ser formado e incorporado a la dinámica existente. Actualmente estas incorporaciones se están viendo reflejadas en el aumento en el número de expedientes tramitados y elevados a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR). En efecto, la incorporación de personal interino ha supuesto un incremento sustancial en el número de resoluciones de protección internacional dictadas a propuesta de la CIAR, como muestra el hecho de que en septiembre de 2016 (7.655 resoluciones) ya se hubiese doblado el número total de resoluciones adoptadas durante todo el año 2015 (3.315). De hecho, la media por cada sesión de la CIAR, que durante 2015 fue de 332, se ha elevado en 2016 a 957. En particular, el número de expedientes examinados por la CIAR en su reunión mensual ha pasado a superar los mil (1.275 en mayo, 2.120 en junio, 1.576 en septiembre y 1.537 en octubre)».

Esta institución reconoce y valora muy positivamente el esfuerzo realizado por ese departamento para la agilización de la tramitación de los expedientes. Se han detectado situaciones durante la elaboración del estudio, referidas a países concretos, en las que se argumentaba la necesidad de observar un margen de prudencia razonable para analizar la información sobre un país determinado. Se comparte esa necesidad, sin embargo se considera necesario que se conjugue ese criterio de prudencia con las previsiones del artículo 31.5 de la Directiva de procedimientos.

- Conceder a los menores de edad la misma protección que al progenitor solicitante, aunque no conste la conformidad del otro progenitor por no estar localizable, o cuando la madre haya obtenido protección por violencia de género. Si el progenitor ausente presentara su disconformidad, se podrá evaluar si procede o no cancelar la protección.

En la respuesta se señala que: «Actualmente la normativa española no permite que un progenitor presente su disconformidad sobre la decisión de otorgar la misma protección al menor que al solicitante, una vez que esta protección ha sido concedida. Esta situación exige, por tanto, ser cautos y prudentes a la hora de resolver las solicitudes presentadas al tiempo que requiere la realización de un análisis en profundidad».

Esta institución ha podido comprobar en varios expedientes que se deniega o, se demora de manera indefinida, la concesión a un menor de edad del mismo tipo de protección internacional que se ha otorgado al progenitor que le acompaña, con el argumento de que se necesita la conformidad del progenitor ausente. La necesidad de analizar la solicitud de protección internacional de un menor de edad que viene acompañado de un solo progenitor no es incompatible con la

concesión, siquiera sea de modo provisional, del mismo tipo de protección que se ha otorgado al progenitor que le acompaña.

- Elaborar un protocolo de actuación para las situaciones de bloqueo psicológico que pueda sufrir el solicitante de protección durante la entrevista como consecuencia de la rememoración del relato.

En la respuesta remitida se señala que: «La OAR cuenta en sus instalaciones con trabajadores sociales que dependen del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y que tienen formación específica en esta materia por lo que, en caso de ocurrir situaciones de bloqueo psicológico como consecuencia de la rememoración del relato o de las vivencias acontecidas, se cuenta con personal preparado para prestar asistencia».

La OAR se encuentra en Madrid pero son muy numerosas las solicitudes que se tramitan fuera de la capital, en dependencias de oficinas de extranjeros o de comisarías de policía que no cuentan ni con las instalaciones adecuadas ni con personal formado para abordar estas situaciones. La motivación de esta recomendación pretende paliar las consecuencias de esta situación. Es decir, que con independencia del lugar donde se celebre la entrevista, el funcionario encargado de la misma sepa cómo actuar ante una situación de bloqueo psicológico.

- Dejar constancia de los motivos por los que se resuelve denegar la solicitud, cuando el ACNUR es favorable a su admisión, reflejando su posición en la resolución que se notifique al solicitante.

En la respuesta remitida se señala que: «La posición del ACNUR ante la solicitud de protección internacional instruida y elevada a la CIAR ya aparece especificada en las resoluciones que son notificadas al solicitante. Todas las notificaciones enumeran los distintos motivos que fundamentan la decisión, tal y como establece el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

Esta institución ha tenido acceso a un número significativo de resoluciones en las que se hace referencia a la intervención del ACNUR en el procedimiento, pero en las que no se consigna el sentido de su opinión.

- Agilizar la notificación de las resoluciones y remitir por vía telemática el resultado del expediente a la dirección de los centros de acogida, con el objetivo de facilitar la gestión y la convivencia en el centro.

En la respuesta remitida se señala que: «La OAR está estudiando las vías posibles para agilizar el trámite de las notificaciones y está asignando recursos

específicos para ello. Además, está considerando diferentes opciones alternativas para realizarlas, entre las que efectivamente se encuentra la posibilidad de enviarlas a los centros de acogida en los que se encuentran los solicitantes».

A juicio de esta institución, los centros de acogida deben conocer el resultado de las notificaciones, para la buena marcha del centro y para la agilización de la asignación de nuevas plazas.

- Reflejar en las actas de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio el sentido de la posición del ACNUR y convocar a este siempre que el examen de la solicitud corresponda a España.

En la respuesta remitida se señala que: «La intervención del ACNUR en el procedimiento de la determinación de la condición de refugiado y de la concesión del derecho de asilo es un imperativo legal para el correcto desarrollo del proceso, pues así queda recogido en los artículos 34 y 35 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre. El ACNUR valora y elabora los correspondientes informes de las solicitudes de protección internacional cuya propuesta de resolución sea elevada a estudio de la CIAR. Al mismo tiempo, facilita la audiencia y la elaboración de los informes correspondientes a sus intervenciones en la tramitación de procedimientos de protección internacional». El ACNUR participa en las reuniones de la CIAR (artículo 35.1 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, «El representante en España del ACNUR será convocado a las sesiones de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, y como tal sus intervenciones son recogidas en el resultado final de la misma».

El Defensor del Pueblo ha consultado la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo en la materia y, como se ha señalado en el apartado anterior, ha examinado un número significativo de expedientes en los que tan solo se hace constar la presencia del ACNUR en la reunión o bien que se ha oído su informe, sin que conste el contenido del mismo o, en su caso, los motivos por los que la Administración ha decidido no seguir su criterio en el caso concreto.

- Mejorar la información que se entrega a los demandantes de asilo, adaptándola a personas con bajo nivel de formación e introducir una perspectiva de género.

En su respuesta la Administración comunica que. «La información que se entrega a los solicitantes supone una garantía para ellos, aunque no sustituye a la información personal con intérprete que se proporciona en cada caso».

La práctica observada por esta institución en las visitas realizadas y en el examen de numerosos expedientes, permite concluir que la información que se entrega no resulta suficiente, especialmente en los casos de personas con bajo

nivel de formación. Además, resulta difícil en el caso de las mujeres y niñas que estas conozcan el derecho que les asiste a solicitar protección internacional por cuestiones directamente relacionadas con su condición de mujer. Se debe mejorar la información que se facilita solicitando para ello la asistencia del ACNUR o de ONG especializadas.

- Renovar el sistema informático de la Oficina de Asilo y Refugio para mejorar la gestión y publicación de las estadísticas sobre protección internacional. Diferenciar los datos sobre género o pertenencia a colectivos vulnerables e incluir los tiempos medios de resolución de los expedientes.

En la respuesta remitida se señala que: «La OAR está trabajando en la remodelación de su sistema informático y en la mejora de las prestaciones en esta materia, pues permitirían gestionar mejor el importante aumento de la carga de trabajo y la gestión y manejo de los expedientes. Para ello, está manteniendo reuniones con la Subdirección General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones de este ministerio, subdirección que ha de realizar una evaluación técnica de las necesidades de la Oficina para poder proceder a renovar el sistema. Ambas subdirecciones han avanzado mucho en este tema, realmente relevante para el funcionamiento de la OAR, por lo que en el momento en el que exista dotación presupuestaria, se podrá acometer el diseño de un nuevo sistema informático».

Esta institución considera imprescindible que se agilice el procedimiento para asignar una dotación presupuestaria de urgencia que permita acometer el diseño de un programa informático.

- Clarificar la compatibilidad de los procedimientos de asilo con los regulados por la ley de extranjería, en particular los relativos a menores víctimas de trata de seres humanos.

En la respuesta remitida por ese departamento se señala que: «Los procedimientos previstos en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, resultan aplicables a personas en necesidad de protección internacional, siendo el ámbito competencial de la normativa de extranjería claramente distinto, ya que se extiende a cualquier persona no nacional en territorio español. Asimismo, en relación con el tratamiento de menores, menores no acompañados y posibles víctimas de trata de seres humanos, ya existen protocolos específicos de actuación acordados con todas las partes involucradas en estos ámbitos (fundamentalmente, Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Policía Nacional)».

El Defensor del Pueblo reconoce los avances producidos en la coordinación entre los distintos organismos con competencias en materia de extranjería y protección internacional. Sin embargo, en la elaboración del estudio sobre asilo se han detectado deficiencias, fundamentalmente en la tramitación de procedimientos de menores de edad, que provocan intervenciones constantes de esta institución, a fin de que se documente de manera correcta al menor extranjero no acompañado, solicitante de protección internacional.

#### 4.11.3 Acogida de solicitantes de asilo

Se ha recomendado a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** la adopción de las medidas necesarias para adaptar el sistema de acogida a las previsiones de la Directiva 2013/32/UE. En su respuesta, el citado organismo ha comunicado que es el Ministerio del Interior el que debe acelerar el proceso de tramitación de las solicitudes, dado que la acogida se prolonga hasta dieciocho meses y la ley de asilo prevé un período de seis y, en casos excepcionales, una prórroga de tres meses, para la resolución de la solicitud. La recomendación ha sido reiterada, ya que con independencia de las responsabilidades del Ministerio del Interior, lo cierto es que la Administración está obligada a proteger al solicitante durante todo el período, no siendo imputable a este el retraso en la resolución de su solicitud.

El estudio de asilo, además de evaluar el sistema de acogida español, repasa su estructura, que cuenta con recursos de gestión pública específicos como son los Centros de Asilo y Refugio (CAR) y dispositivos gestionados por organizaciones no gubernamentales. Estos recursos han sido reforzados para la apertura de nuevas plazas y atención a solicitantes, merced a la recepción de subvenciones estatales, con la finalidad de cumplir las obligaciones impuestas por la normativa comunitaria e interna. Entre los recursos que se utilizan para la acogida de solicitantes de asilo se encuentran los CETI de Ceuta y Melilla, de gestión pública, aunque su finalidad no es la de atender a los solicitantes de protección internacional. Ya se ha dado cuenta de la situación actual de estos centros en el apartado correspondiente de este informe.

El sistema de la Administración de itinerarios para integrar al solicitante consta de tres fases: acogida, integración y autonomía, y aunque la suma de las tres fases puede llegar a tener una duración global de dieciocho meses, la propia Administración afirma que la duración difiere según los casos y el perfil del solicitante.

A lo largo del año 2016, se han recibido numerosas quejas relacionadas con el sistema de acogida, bien por considerar que las condiciones del recurso asignado eran inadecuadas o por la retirada de ayudas económicas.

Respecto a la inadecuación de algunos de los recursos asignados a los solicitantes, se está a la espera de recibir la información solicitada a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** en el mes de agosto acerca de las condiciones de un centro en la Comunidad de Madrid. La interesada, víctima de violencia de género con hijos menores a su cargo, manifestaba su disconformidad con las condiciones del centro. Exponía que no había un número suficiente de trabajadores para prestar la atención necesaria a los solicitantes y señalaba además que el centro acogía a personas de diferentes programas: protección internacional, acogida humanitaria, drogadicción y alcoholismo. Esta situación habría motivado graves problemas de convivencia (16009513).

Se recibieron quejas sobre las malas condiciones de un centro de acogida para solicitantes de asilo en Barcelona. Se solicitó información a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** en abril de 2016. En el mes de noviembre el citado organismo informó de que el retraso en las obras de adecuación de un nuevo centro en Barcelona había sido la causa de que se utilizara un albergue y que una vez finalizadas las obras se había dejado de usar. Sin embargo, la Administración no compartía las quejas de los solicitantes en cuanto a la falta de condiciones adecuadas del recurso asignado provisionalmente (16002291 y otras).

El Defensor del Pueblo, en el marco del estudio de Asilo, ha recomendado que se impartan instrucciones para situaciones de saturación del sistema con la finalidad de evitar la desprotección de los solicitantes y la elaboración de protocolos de actuación para canalizar las ayudas de administraciones y particulares. Recientemente se ha solicitado información adicional sobre esta recomendación y sobre la formulada para que se dote de las mismas ayudas económicas a los refugiados con independencia de si el recurso en el que se alojan es de gestión pública o privada.

Se ha considerado igualmente necesario recomendar a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** y al **Ministerio del Interior** que se elaboren protocolos que incluyan las actuaciones a seguir en los casos de recepción y traslado de solicitantes en aplicación del Reglamento de Dublín. El objetivo de estas recomendaciones es evitar que la falta de previsión administrativa repercuta negativamente en los solicitantes, como se pudo comprobar al hilo de las quejas recibidas (16009513, 16002291 y otras).

En cuanto a la retirada de ayudas, las personas que se han dirigido al Defensor del Pueblo exponían que se les habían retirado antes de cumplir los itinerarios o que se había sancionado al solicitante por haber incumplido alguna de las normas, como es el abandono del recurso en el que se encontraba sin autorización o la falta de ingreso en el recurso asignado.

Las actuaciones realizadas con ocasión de las quejas recibidas han motivado que se recomiende revisar el Manual de Gestión del Fondo de Asilo que se utiliza actualmente con la finalidad de modificar requisitos, tales como la vinculación de las ayudas a los refugiados con la obligación de ingresar en un centro determinado, si el solicitante acredita que dispone de un recurso habitacional adecuado. Es imprescindible que, además de adecuar el manual, las decisiones de no conceder ayudas o de retirarlas sean convenientemente estudiadas. En uno de los casos planteados ante esta institución, el solicitante había acreditado suficientemente las razones por las cuales no consideraba procedente ingresar en el centro recomendado y así se ha reconocido en la resolución del recurso de alzada que interpuso y que ha sido estimado parcialmente. En otros casos, todavía están en trámite las actuaciones debido a que los interesados han explicado las razones que motivaban su salida del CETI en el que se encontraba, intentando reencontrarse con sus familiares en otros países de la Unión Europea. Estas situaciones, cada vez más frecuentes, originan que los solicitantes sean devueltos a España, en aplicación del Reglamento de Dublín (15012195, 16015125, 16002309).

Tomando en consideración la complejidad de la atención a los solicitantes, esta institución ha recomendado a la citada secretaría que se establezcan procedimientos de evaluación del sistema de acogida y para supervisar la actuación de las organizaciones no gubernamentales.

En el marco del estudio de Asilo se han remitido tres recomendaciones a cada una de las comunidades autónomas y ciudades autónomas. Una de ellas es que se adopten medidas para que el personal que trata con menores extranjeros no acompañados explique de manera sencilla cuáles son los derechos de los solicitantes de asilo y los supuestos que ampara. El objetivo de esta recomendación es detectar si alguno de los menores que se encuentra en el sistema de protección de menores necesita protección internacional, dada la dificultad de que ellos mismos puedan reconocerse como solicitantes, salvo menores maduros o en casos de conflictos bélicos como ha ocurrido con los nacionales sirios. La mayoría de las respuestas recibidas en el momento de elaboración de este estudio aceptan esta recomendación y han comunicado que se impartirán instrucciones en este sentido.

La segunda de las recomendaciones se refería a la remoción de los obstáculos detectados para la percepción de las ayudas públicas debido a que se realizan mediante transferencia bancaria, y no siempre pueden abrir cuentas bancarias al no reunir los requisitos exigidos por las entidades financieras. Por ello, se recomendó arbitrar soluciones para resolver este problema. En algunos casos, la respuesta recibida señala que se van a adoptar medidas alternativas para que los solicitantes puedan percibir las prestaciones. La tercera de las recomendaciones se realizó para que se impartan instrucciones para evitar que los solicitantes de asilo se queden sin la atención de

médicos especialistas, como se ha advertido que ocurre cuando la cita otorgada para el médico está fuera del período de vigencia de la tarjeta temporal que le acredita como solicitante y que debe renovarse, mientras la solicitud esté en trámite. Esta recomendación también ha sido acogida favorablemente.

Por último, se hace referencia a las dificultades detectadas para el acceso al sistema de becas de los solicitantes de protección internacional o con estatuto de refugiado. En uno de los casos, el interesado, ciudadano sirio-palestino con estatuto de refugiado, estaba matriculado en un grado superior de formación profesional y le había sido denegada la beca solicitada a pesar de que únicamente contaba con unos ingresos de 375 euros de Renta Mínima de Inserción. La **Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid** comunicó que la denegación en este caso concreto había sido finalmente subsanada. Se autorizó la compensación de gastos del alumnado con condición de refugiado en centros privados concertados. Además, se comunicó que, con carácter general, se había eliminado en la siguiente convocatoria de becas el requisito que hacía referencia a la participación en el curso anterior en algún curso de formación profesional o de bachillerato de la Comunidad de Madrid (16003311).

En octubre de 2016, se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades** para la modificación de los requisitos de cumplimentación de las solicitudes de beca, al objeto de excluir la exigencia del código IEXP en las peticiones de becas de ciudadanos extranjeros y habilitar con la máxima celeridad y, en todo caso, antes de que finalice el plazo de presentación de solicitudes de becas para el curso 2016-17, un procedimiento que permita a los ciudadanos extranjeros presentar sus solicitudes aunque no dispongan del código mencionado. La respuesta, recibida en enero de 2017, una vez finalizada la elaboración de este informe se encuentra en estudio (16012143).