



DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2018

Volumen I. Informe de gestión



Informe anual 2018

Volumen I

Informe de gestión

Madrid, 2019

SUMARIO DEL VOLUMEN I

Presentación	5
Informe de gestión	31
I Contenidos principales de las actuaciones del Defensor del Pueblo	31
1 Resumen estadístico y presupuestario.....	33
2 Recomendaciones y sugerencias.....	53
3 Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional	54
4 Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras	62
5 Actividad internacional	63
II Supervisión de la actividad de las administraciones públicas	71
1 Administración de Justicia	73
2 Centros penitenciarios	118
3 Ciudadanía y seguridad pública	163
4 Migraciones.....	198
5 Igualdad de trato	291
6 Violencia de género	304
7 Educación, cultura y deporte	315
8 Sanidad.....	399
9 Política social	439
10 Vivienda	520
11 Seguridad social y empleo.....	530
12 Hacienda pública	590
13 Actividad económica	633
14 Comunicaciones y transporte	673
15 Medio ambiente	698
16 Urbanismo.....	747
17 Administración local	780
18 Función y empleo públicos	790
19 Transparencia	835
20 El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP)	843

Al final del presente volumen se incluye un índice completo, donde se detallan los contenidos del informe.

4 MIGRACIONES

Consideraciones generales

Según los últimos datos ofrecidos por la Secretaría de Estado de Migraciones, a 30 de junio de 2018, el número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor era de 5.331.774. Los ciudadanos de la Unión Europea, sus familiares y los familiares extranjeros de los españoles suponen ya casi el 60 % de los extranjeros que residen en España. El resto de los extranjeros, nacionales de terceros estados, suman unos 2 millones de personas.

En las comunidades autónomas de Cataluña, Madrid, Valencia y Andalucía residen el 65.9 % de los extranjeros. De las quince nacionalidades con más residentes legales en España, ocho de ellas pertenecen a países miembros de la Unión Europea. Un año más, el mayor colectivo de residentes extranjeros en España es el rumano, que supera el millón de personas, seguido por el marroquí (782.295). A continuación se sitúan los ciudadanos británicos (320.295), italianos (288.179) y chinos (215.061). La distribución por sexo indica que el 47,6 % del total de extranjeros es mujer. Las mujeres representan más del 50 % de los residentes legales en el caso de Ucrania y Bolivia.

La edad media de los extranjeros residentes legales en España es de 38 años, con grandes variaciones entre los nacionales británicos, con 53 años de media de edad, y los marroquíes con 31 años. De nuevo se observa que, los mayores de 65 años, representan el 10 % de los ciudadanos residentes comunitarios, mientras que no llegan al 3 % los ciudadanos extranjeros residentes en régimen general, mayores de 65 años. Con respecto a los menores de edad, resulta destacable que el 19 % de los extranjeros en régimen general es menor de 16 años (las principales nacionalidades son la marroquí y la china).

El número de extranjeros con autorización de residencia de larga duración representa ya casi el 84 % de las autorizaciones de residencia en régimen general.

Durante 2018, han sido 64.298 las personas interceptadas cuando intentaban acceder a territorio nacional de manera irregular. De ellas, 57.498 por vía marítima. Estas cifras suponen un incremento sin precedentes, que supera incluso las cifras de las llegadas a Canarias en los años 2006 y 2007.

Las solicitudes de protección internacional también han subido exponencialmente durante 2018. En el avance de datos provisionales facilitados por el Ministerio del Interior correspondiente a dicho año se aprecia este importante incremento. Fueron 55.668 las

personas que presentaron una solicitud de protección internacional durante ese periodo. Destacan las más de 20.000 nuevas solicitudes realizadas por ciudadanos venezolanos.

Se finaliza este primer apartado dando cuenta de varios datos relevantes relacionados con las adquisiciones de nacionalidad española. La primera cifra que se destaca se refiere a las 25.924 personas que adquirieron la nacionalidad española por residencia durante 2017 (frente a las más de 93.000 personas que la adquirieron en 2016). Ese número es el más bajo que se registra desde el año 2008.

El número de personas con nacionalidad española que residen en el extranjero alcanzó los 2.482.808 a 1 de enero de 2018, según los datos del Padrón de españoles residentes en el extranjero. Esta cifra supone un incremento del 3,2 % respecto a los datos a 1 de enero de 2017. Casi un 62 % de los españoles que residen en el exterior tienen fijada su residencia en América y el 34,7 % en Europa. Los mayores crecimientos de población española se registraron en esos dos continentes. Por el contrario, ha vuelto a descender el número de ciudadanos españoles residentes en Venezuela.

En el informe anual correspondiente a 2017 se señalaba que, en el ámbito de la gestión de la inmigración y de la protección internacional en España, existía un denominador común que se resumía en las carencias estructurales en la gestión de los procedimientos que afectan a un importante número de ciudadanos extranjeros que, por motivos muy diferentes, se encuentran en el país.

Esas carencias se han seguido apreciando durante 2018. El Defensor del Pueblo considera que hay tres cuestiones que siguen necesitando de una intervención urgente por parte de la Administración. En primer lugar, por número de ciudadanos extranjeros afectados, hay que referirse a la gestión de las solicitudes de nacionalidad española por residencia que se encuentran pendientes de resolver en la Dirección General de los Registros y del Notariado, que depende de la Secretaría de Estado de Justicia. La situación ha empeorado notablemente respecto a 2017, nuevamente se acumulan cientos de miles de expedientes de nacionalidad por residencia pendientes de resolver.

La segunda cuestión se refiere a las más de 78.000 solicitudes de protección internacional que se encontraban pendientes de resolver en la Oficina de Asilo y Refugio de la Dirección General de Política Interior, que depende de la Subsecretaría del Ministerio del Interior.

Por último, se hará referencia a las más de 64.000 personas que, como ya se ha señalado, han sido interceptadas intentando acceder de manera irregular a España en el pasado año. La gestión de esta cuestión corresponde a la Dirección General de la Policía, dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad. Dentro de esta tercera cuestión han preocupado especialmente al Defensor del Pueblo, durante 2018, las cuestiones relacionadas con la acogida humanitaria de las personas en situación

irregular que, por motivos diversos, no pueden ser repatriadas, así como la gestión de la acogida de los solicitantes de protección internacional, competencia de la Secretaría de Estado de Migraciones, dependiente del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

La necesidad de coordinación entre los distintos organismos de las administraciones públicas con competencias en la materia, y la exigencia de una política migratoria que contemple todo el fenómeno en su totalidad es, también este año, una de las necesidades que, a juicio del Defensor del Pueblo, debería ser abordada sin más demora.

Protección internacional

Se reconoce expresamente el esfuerzo realizado por los distintos organismos de la Administración ante el exponencial incremento de solicitudes de protección internacional producido en 2018. Además, se ha de dejar constancia de las medidas adoptadas durante este año en la Oficina de Asilo y Refugio para la dotación de los medios materiales y personales. Estas medidas permitirán a medio plazo solventar la situación en la que se encontraba este organismo.

No se han podido apreciar los mismos avances en las cuestiones relacionadas con el sistema de acogida para los solicitantes de protección internacional. Durante 2018 no se han adoptado las medidas de choque necesarias para evitar que, en varios momentos del año, un número significativo de estas personas, no haya podido acceder a un recurso residencial adecuado a su situación. Entre ellas se encuentran, un año más, aquellas que no pueden acceder al sistema de acogida porque no consiguen cita para formular sus solicitudes y las que, una vez agotados todos los plazos previstos en el itinerario de acogida, aún no tienen resuelta su solicitud de protección internacional, a pesar de haber transcurrido con creces el plazo legalmente previsto.

Como también se indicó en el pasado informe anual, el reparto de competencias en materia de protección internacional entre dos departamentos ministeriales distintos (Interior y Trabajo y Migraciones) y, dentro del Ministerio del Interior, entre la Secretaría de Estado de Seguridad y la Subsecretaría de Interior, necesita de una actuación urgente para mejorar las carencias de coordinación apreciadas. A juicio del Defensor del Pueblo, este reparto de competencias necesitaría de una revisión orgánica y funcional profunda.

Adquisición de la nacionalidad española

El retraso en la tramitación de los expedientes de nacionalidad continúa sin resolverse y durante 2018 la situación se ha agravado aún más. Tras la entrada en vigor del nuevo procedimiento de nacionalidad, el ciudadano extranjero que desea formular su solicitud ha de pagar una tasa y realizar unos exámenes de integración y, en su caso, acreditar un conocimiento suficiente del idioma. Cientos de miles de solicitudes formuladas al amparo de este nuevo procedimiento se encuentran pendientes de resolver, sin que la Administración haya comunicado qué medidas piensa tomar para su resolución.

Españoles residentes en el extranjero

Como se ha indicado al inicio de este epígrafe, casi dos millones y medio de españoles residen de manera habitual en el extranjero. La cifra se viene incrementando en los últimos años sin que lleve aparejado un aumento de medios personales y materiales en los consulados españoles. El aumento en la carga de trabajo consular se explica un año más por el incremento de residentes españoles en el extranjero y por el impacto que aún siguen teniendo los procedimientos de nacionalidad iniciados al amparo de 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 atención que se presta a los ciudadanos españoles en general. Y, en particular, a los que se encuentran en situación especialmente vulnerable como los presos españoles en el extranjero.

Extranjeros en situación documental irregular

En 2018, más de 64.000 personas han sido interceptadas intentando acceder irregularmente a España, fundamentalmente por mar. Este importante aumento ha puesto de manifiesto la necesidad de tomar medidas estructurales que permitan mejorar la atención a estas personas.

Durante el último trimestre de 2017 y todo el año 2018 se han realizado visitas no anunciadas a los principales puntos de llegada de pateras. Se han analizado tanto las condiciones de privación de libertad como el estado de las instalaciones. El defensor del pueblo (e.f.) compareció ante la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con esta institución, en el mes de febrero de 2018, para informar de estas visitas. Se formularon varias recomendaciones para intentar mejorar las condiciones de recepción y acogida de estas personas, así como de las medidas a adoptar para ser más eficaces en la detección de personas con necesidades de protección internacional, menores de edad

y víctimas de trata de seres humanos. El contenido de la comparecencia puede ser consultado en el siguiente enlace:

https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/02/Intervencion_Defensor_Comision_Mixta_15_02_2018.pdf

Además, con motivo del Día Internacional del Migrante, en diciembre de 2018, se publicó en la página web de la institución un primer avance de las conclusiones de las visitas realizadas en el verano de 2018:

<https://www.defensordelpueblo.es/noticias/dia-personas-migrantes/>

4.1 EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A CIUDADANOS ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO

4.1.1 Atención a emigrantes

Como se ha indicado en el anterior apartado, el número de personas con nacionalidad española que residen en el extranjero alcanzó los 2.482.808 a 1 de enero de 2018, lo cual supone un incremento del 3,2 % (76.197 personas) respecto a 2017.

Este incremento, como también se ha apuntado, no se ha visto acompañado del necesario refuerzo de medios materiales y personales, de aquellas demarcaciones consulares que han visto incrementado el número de residentes en los últimos años.

Las actuaciones llevadas a cabo en 2018 en esta cuestión, se centran en las ayudas a emigrantes retornados y en el funcionamiento de los registros civiles consulares. Esto se aborda con más detalle en el apartado de registros civiles consulares, bajo el epígrafe de «Registro Civil».

En relación con el colectivo de pensionistas residentes en España, afectados por el impago de pensiones por Venezuela, continúan las actuaciones iniciadas en 2017, de las que se dio cuenta en el anterior informe. Según la última respuesta recibida, la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** está tratando de encontrar una solución coordinada con la Secretaría de Estado de Migraciones (17002862).

A principios de 2018, un ciudadano español residente en Venezuela, en una situación cercana a la indigencia, manifestó su disconformidad con la decisión del **Consulado General de España en Caracas** de repatriar únicamente a españoles nacidos en España, lo que dejaba sin ayuda a su esposa, de nacionalidad venezolana. El **Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación** aclaró que las ayudas de repatriación se rigen por una orden que fija como requisito que el solicitante ostente la nacionalidad española. Los españoles no nacidos en España deben acreditar una estancia prolongada o arraigo en territorio español (18003665).

Otro ciudadano español exponía las dificultades que encontraba para la inscripción de su matrimonio con una ciudadana de Madagascar. Se la citó en el **Consulado General de España en Ciudad del Cabo (Sudáfrica)** y no en el **Consulado Honorario de España en Antananarivo (Madagascar)**, pese a residir en esta última localidad. La Administración explicó que la audiencia reservada implica la comparecencia ante el encargado del Registro Civil sin que los agentes consulares honorarios puedan actuar en calidad de funcionarios encargados ni ejercer la fe pública. Caben excepciones, previa autorización del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación en los países donde los cónsules ejerzan la jurisdicción contenciosa y si se estima necesario por el volumen de población española, no siendo el caso de Antananarivo. Se prevé también el uso de video conferencia en algunos procedimientos, para lo que se debe contar con medios adecuados, que no se dan en el Consulado de Ciudad del Cabo (18013789).

4.1.2 Asistencia y protección en el exterior

En marzo de 2018, el Defensor del Pueblo Andaluz solicitó colaboración en relación con las detenciones de tres bomberos españoles voluntarios de una ONG que actuaban en las costas griegas. Fueron acusados por las autoridades griegas de tráfico de personas. Según se informó, la **Embajada de España en Atenas** realizó gestiones desde el primer momento. Los acusados recibieron asistencia consular en el juicio (18003931).

Una ciudadana residente en Guayaquil (Ecuador), carente de medios para recurrir en vía judicial, formuló una queja por las dificultades para la obtención de información adecuada sobre la asistencia jurídica gratuita. Según la respuesta recibida, el **Consulado General de España en Guayaquil** informa y apoya sobre ayudas asistenciales y tramitación de pensiones, pero no se cubre la tramitación de ayudas de asistencia jurídica gratuita, aunque sí se proporciona información sobre los requisitos legales para ser beneficiario de asistencia jurídica gratuita en España (18015031).

Se tramitó también una queja de los familiares de un ciudadano español asesinado en Cuba, que contactaron con el **Consulado General de España en La Habana**, solicitando el envío de los enseres personales de su hijo e información acerca de la indemnización que les pudiera corresponder. El consulado informó de las gestiones realizadas y de las dificultades encontradas para obtener una copia de la sentencia y encontrar los efectos personales (18008353).

4.1.3 Presos españoles en el extranjero

El Defensor del Pueblo supervisa la actuación consular para comprobar que se presta la debida asistencia, protección y asesoramiento a la ciudadanía española en el exterior y, en especial, a aquellos que se encuentren en situaciones de necesidad, a los privados de libertad, y a los condenados a la pena capital o cadena perpetua.

La supervisión se extiende a comprobar si la información consular que reciben los familiares sobre el interno es la adecuada, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad por la distancia, y en algunas ocasiones por el desconocimiento del idioma y de los sistemas jurídicos y penitenciarios del país de reclusión.

En 2018 se ha destacar la significativa reducción del número de presos españoles en Perú. Se siguen actuaciones relativas a la situación en cárceles peruanas de seis españoles (13030232).

Continúan las actuaciones iniciadas para conocer la situación de catorce españoles en cárceles de México (12013324). En Paraguay se ha realizado el seguimiento de la situación de dos ciudadanos españoles (16017001).

En Panamá se han seguido actuaciones respecto a la situación de cuatro presos. Uno de ellos, con un estado delicado de salud, fue trasladado a España, en junio de 2018, para seguir cumpliendo condena (13021112).

A través de la Defensoría del Pueblo de Ecuador se está haciendo el seguimiento de la situación de varios presos. Uno de ellos fue puesto en libertad en mayo de 2018. Durante la tramitación de los expedientes, se ha podido comprobar que recibían asistencia consular con periodicidad mensual y en dichas visitas se les hacía entrega de una ayuda económica para la adquisición de productos básicos (15006120).

Asimismo, se han seguido los casos de cuatro españoles presos en cárceles de Argentina (15018336).

Durante 2018 se han seguido los expedientes relativos a cuatro españoles presos en Brasil, si bien uno de ellos finalmente fue extraditado a España. Otro ciudadano español, que fue visitado por un técnico de esta institución en el mes de octubre de 2018, no desea solicitar el traslado a España, puesto que se encuentra próximo a poder solicitar la libertad condicional. Las visitas consulares han pasado de ser semestrales a cuatrimestrales, al tiempo que la ayuda económica también se ha incrementado, tras recibirse quejas en las que se manifestaba que, como consecuencia de la subida que habían experimentado los precios en dicho país, resultaba insuficiente (17016712).

En el mes de diciembre de 2018, técnicos de esta institución realizaron una visita en Colombia, a las cárceles de La Modelo y El Buen Pastor. Se iniciaron actuaciones

relativas a la situación de otros siete ciudadanos españoles con los que se mantuvieron entrevistas (13007068).

Durante 2018 se han tramitado los casos de tres españoles presos en Venezuela (15011361).

En los Estados Unidos de América se han seguido actuaciones relativas a seis españoles. Con carácter general, cabe señalar que las dimensiones del país hacen que no sean visitados por los servicios consulares españoles con la frecuencia que sería deseable.

Una de las investigaciones abiertas, con gran repercusión en los medios de comunicación, es la relativa a un ciudadano con nacionalidad hispano-estadounidense, quien tras ser condenado a muerte en un primer juicio celebrado en el año 2010, consiguió que se repitiese el juicio que se siguió contra él. No obstante, en enero de 2019 había sido nuevamente declarado culpable si bien, en el momento de elaborar el presente informe, se desconocía la condena impuesta.

En otro de los casos, tras haber sido trasladado de centro penitenciario, finalmente se consiguió que fuese autorizada una visita del padre del interno. Dicho interno se encontraba pendiente de que las autoridades estadounidenses se pronunciasen sobre su solicitud de ser trasladado a España (09014801).

En Tailandia, tal y como se ha venido informando en años anteriores, se encontraba presa una ciudadana española cumpliendo una condena a cadena perpetua. Finalmente, tras la concesión de un indulto real, durante 2018 ha sido aprobado su traslado a España. Ya en los primeros días de 2019, se hizo efectivo su traslado (11009832). A su vez, antes de concluir 2018, se iniciaron actuaciones relativas a un segundo ciudadano español condenado a muerte en dicho país y del que se tuvo conocimiento a través de un escrito remitido por su hermana, por lo que se ha solicitado información sobre su situación personal, procesal y penitenciaria, así como sobre la frecuencia de las visitas consulares (18018963).

Continúa el seguimiento de la situación de un ciudadano español privado de libertad en India. Su estado de salud se está deteriorando por lo que su familia solicita la agilización del traslado (14000594).

En Marruecos se han realizado actuaciones relativas a seis ciudadanos españoles presos en las cárceles de Rabat, Tánger y Tetuán. En el mes de noviembre de 2018 fueron visitados por personal de esta institución los españoles en Rabat (14001280).

En Europa se han seguido actuaciones relativas a presos españoles en cárceles de Francia, Hungría y Malta (16001865, 16012413, 16002912).

Durante 2018 se concluyeron las actuaciones relativas a un ciudadano español fallecido en Grecia, el 6 de julio de 2017, tras comprobar que el informe forense fue remitido por los servicios consulares al hijo del fallecido (16013117).

Por último, tras ser visitados por personal de esta institución, se han llevado a cabo actuaciones relativas a dos españoles presos en Turquía. Ambos reciben visitas consulares trimestralmente en las que se les hace entrega de una ayuda económica para la adquisición de productos básicos (15007305).

4.2 ENTRADA A TERRITORIO NACIONAL

4.2.1 Actuaciones en puestos fronterizos

Continúan abiertas las actuaciones, tras las quejas recibidas de ciudadanos ceutíes, en relación con los perjuicios causados por el colapso del paso fronterizo de El Tarajal (Ceuta). En octubre de 2018, se ha solicitado información actualizada sobre el Plan Integral de Reforma de la Frontera (17001530).

Igualmente, han proseguido las actuaciones iniciadas en agosto de 2017, a raíz de la visita efectuada a las dependencias habilitadas para solicitantes de asilo del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas. En marzo de 2018, la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** dio traslado de las gestiones realizadas para contar con menús adaptados a distintos tipos de alimentación, siguiendo las recomendaciones efectuadas por esta institución.

Se ha rechazado la **Recomendación** formulada a la **Dirección General de Política Interior**, para que en las solicitudes de protección internacional presentadas en frontera por ciudadanos saharauis, se solicitara la asistencia de intérpretes de hassania, evitando la presencia de intérpretes marroquíes. Según la información facilitada, siempre se respetan los dialectos utilizados por los solicitantes, teniendo también en cuenta el agente perseguidor para evitar que un determinado intérprete influya en el clima de confianza. Se ha aceptado el Recordatorio del deber legal para el cumplimiento de lo establecido el artículo 2.2 del Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, que aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida, relativo a la incoación de oficio del procedimiento.

Respecto a la asistencia social en las dependencias se informó de que se realiza mediante la subvención concedida, cofinanciada con el Fondo de Asilo, Migración e Integración, a Cruz Roja española. En relación con la Sugerencia formulada para aumentar el personal destinado a la asistencia social, se informó de que se habían contratado a seis personas más.

Por lo que respecta a las medidas para hacer frente al aumento de solicitantes de asilo, ya en 2019, la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior comunicó que había entrado en vigor una nueva resolución por la que se dictan instrucciones para la prestación de servicios durante los sábados y días no laborables de los funcionarios de la Oficina de Asilo y Refugio, a fin de garantizar el cumplimiento de los plazos en el procedimiento en frontera. Con este nuevo sistema se pretende garantizar que no transcurran más de 24 horas sin servicio en el citado organismo. Se informó de que, tras un periodo de prueba, el nuevo sistema entró en vigor por primera vez el fin de semana del 9 al 11 de noviembre de 2018.

Se formuló una **Recomendación** a la **Dirección General de Política Interior** para que, una vez se formalice una solicitud en frontera, tanto en la primera solicitud como en el reexamen, se informe fehacientemente al peticionario, dejando constancia del día y hora en que se cumple el plazo máximo para resolver, así como de sus consecuencias. La respuesta se recibió ya en 2019 señalando de manera genérica que los funcionarios deben advertir expresamente a los solicitantes del lugar y momento en que pueden ejercer sus derechos. Continúan abiertas las actuaciones (17013958, 17016634).

En julio de 2018, se inició una actuación de oficio al tener conocimiento de la incoación de un expediente sancionador por la **Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras** al Ayuntamiento de Cádiz, con motivo de la cesión de unas instalaciones del club náutico para el alojamiento temporal de personas atendidas por Cruz Roja, no siendo una actividad autorizada en el pliego concesional. Se solicitó información para conocer si, antes de incoar el procedimiento sancionador, se había acordado abrir un período de información o actuaciones previas, además de concretar los hechos susceptibles de infracción. Se comunicó que no se habían iniciado actuaciones previas, pero sí requerimiento al Ayuntamiento de Cádiz informándole de la necesidad de contar con autorización para ese tipo de actividades. Finalmente, sobreesayó y archivó el procedimiento (18011491).

En noviembre de 2018 se visitaron las dependencias de asilo del puesto fronterizo de Beni Enzar (Melilla). Se ha dado traslado de las conclusiones tanto a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** como a la **Dirección General de Política Interior**. Se detectaron varias carencias relacionadas con la asistencia letrada y de intérprete, proporcionada a las personas que saltaron la valla del perímetro fronterizo entre Melilla y Marruecos el 21 de octubre de 2018. Asimismo, se detectaron carencias generales en la tramitación de las solicitudes de asilo. Las cuestiones relacionadas con la asistencia letrada en las devoluciones y el procedimiento de asilo serán tratadas en los apartados correspondientes (18018765).

4.2.2 Denegaciones de entrada

Como en años anteriores, se han recibido quejas de ciudadanos extranjeros que manifestaban su disconformidad con el rechazo en frontera por no reunir los requisitos exigibles.

En la mayoría de los casos atendidos por esta institución, ni los viajeros ni sus familiares o amigos residentes en España eran conocedores de que los funcionarios de control de frontera están habilitados para requerir que muestren los medios económicos que poseen o justifiquen los motivos de la estancia (18009986 y otras).

La denegación de entrada de un ciudadano en el puerto de Tarifa (Cádiz), que viajaba a España para acudir a una cita médica en un hospital de Málaga, motivó que se iniciara una investigación ante la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras**. Según la información facilitada, el agente del control de fronteras no solo le había denegado la entrada, sino que anuló el visado. Los recursos de alzada presentados, pidiendo la suspensión de la anulación del visado, no han sido resueltos y se ha solicitado, por parte del letrado, una certificación de actos presuntos. La investigación sigue abierta (18017104).

4.3 INTERCEPTACIÓN Y TRATAMIENTO DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN ALTA MAR

Hay que hacer referencia, como en años anteriores, a las quejas recibidas en el marco de la actuación de la Guardia Civil en rescates de pateras en la zona costera de Ceuta y Melilla. En la mayoría de las intervenciones realizadas, la Guardia Civil no aprecia, en general, la existencia de irregularidades al producirse los rescates en aguas marroquíes.

En el pasado informe anual se hizo referencia a las actuaciones iniciadas tras las labores de rescate de una patera interceptada cerca de Melilla el 31 de agosto de 2017, con 45 personas a bordo. Según afirmaba la asociación compareciente, siete de ellas habrían perecido ahogadas.

En 2018 continuaron las actuaciones, tras la recepción de escritos de alegaciones formulados por varias organizaciones no gubernamentales. La **Dirección General de la Guardia Civil** informó de que no existe constancia de las coordenadas exactas en las que se encontraba la embarcación avistada por la Guardia Civil. Los hechos ocurrieron en una zona de rescate del Reino de Marruecos y la situación fue controlada por su Marina Real y por efectivos de la Guardia Civil, por lo que no se consideró necesaria la intervención de Salvamento Marítimo. Respecto de la solicitud de las imágenes y grabaciones, la Administración consideró que la grabación de comunicaciones de audio en medios de almacenamiento masivo extraíbles era desaconsejable por razones

técnicas y operativas. Aunque las imágenes captadas por el sistema del perímetro fronterizo de Melilla con Marruecos normalmente solo se almacenan 15 días, las del día 31 de agosto de 2017 sí fueron guardadas, por lo que se propuso a esta institución conocer su audio y su visionado en la sede de la Guardia Civil en Melilla, para minimizar el impacto técnico y operativo sobre el sistema de vigilancia de la frontera. En cuanto al fallecimiento de las mujeres en el operativo de rescate, sigue sin haber datos oficiales.

Tras evaluar las informaciones remitidas, a principios de 2019 se recordó a la Guardia Civil el deber legal que le incumbe de cumplir lo establecido en el artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta institución y se reiteró la necesidad de dictar instrucciones para que la Comandancia de la Guardia Civil de Melilla remita, a la mayor brevedad, las grabaciones completas de la actuación de sus agentes en las labores de rescate de la patera. El citado organismo aceptó el recordatorio de deberes legales formulado y remitió a esta institución las grabaciones solicitadas. Continúan abiertas las actuaciones, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (17016998, 17017480).

Para finalizar este apartado, cabe hacer mención a una actuación iniciada de oficio en noviembre de 2018, a raíz de la delicada situación en la que se encontraba la tripulación de un pesquero español, tras rescatar a doce naufragos en alta mar, que manifestaban su temor ante la posibilidad de su devolución a Libia. Se solicitó al **Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación** que valorara la posibilidad de permitir el desembarco de los naufragos, por cuestiones humanitarias, en territorio español, dada la negativa de Malta e Italia, pese a ser los puertos más cercanos y seguros. Se respondió que, aunque se estaban realizando todos los esfuerzos para alcanzar una solución satisfactoria, la decisión de permitir el desembarco en territorio español no era competencia de ese organismo, por lo que debía de hacerse en otro puerto seguro fuera de España. A principios de 2019 se solicitó a la **Secretaría de Estado de Migraciones** información de los resultados de las sucesivas actuaciones, en especial, la situación de las personas rescatadas (18018617).

4.4 ENTRADA POR PUESTOS NO HABILITADOS

4.4.1 Puestos no habilitados

En enero de 2018 se tuvo conocimiento de que el procedimiento judicial, abierto tras el fallecimiento de inmigrantes en la frontera de El Tarajal (Ceuta), había sido otra vez sobreseído. La **Audiencia Provincial de Cádiz** ha ordenado la continuación de la instrucción del procedimiento y la **Fiscalía General del Estado** ha informado de que se está tramitando la orden europea de investigación para la práctica de las declaraciones de dos testigos que se encuentran en Alemania. Ya en 2019 se informó de que se había

dictado resolución acordando la prórroga de la instrucción de la causa, recurrida por la Abogacía del Estado y que se había fijado fecha para la videoconferencia con los testigos (14003098).

Continúa abierta la actuación iniciada en 2017, tras la recepción de una queja por la llegada de un grupo de 26 mujeres y menores subsaharianos a la Isla de Mar (junto al Peñón de Alhucemas). Se afirmaba que carecían de los elementos mínimos de supervivencia y que existían indicios de que pudieran ser víctimas de trata de seres humanos. Hasta finales de noviembre de 2018 no remitió la **Secretaría de Estado de Seguridad** la información solicitada. Se indicaba que las mujeres y los menores fueron trasladados al puerto de la Ciudad de Melilla y posteriormente al Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes donde se les proporcionó asistencia social, jurídica, psicológica y médica. Asimismo se informaba de que, tras entrevistarse con representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de una organización no gubernamental, renunciaron a la posibilidad de solicitar protección internacional. Respecto a los cinco menores detectados, el procedimiento seguido consistió en la activación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores extranjeros no acompañados. En el momento de elaboración de este informe se está a la espera de recibir alegaciones de los promotores de la queja (17012901).

En julio de 2018 se inició una investigación tras recibir información de varias asociaciones que consideraban que se otorgaba un trato distinto a los extranjeros en Melilla, en el acceso al procedimiento de protección internacional y a la asistencia jurídica, en función de la forma de entrada en la ciudad.

Según informó la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras**, las razones por las cuales se traslada a los migrantes a distintas dependencias son muy diversas. En el caso de las pateras llegadas en el mes de junio, un grupo de extranjeros fue trasladado en avión al Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, dado que ya había organizado un traslado con anterioridad a la llegada de la patera. En relación con las mujeres, se consideró procedente el traslado al citado centro en Madrid con la finalidad de que se aplicara el Protocolo marco contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Igualmente, un grupo de siete hombres quedaron en libertad tras solicitar asilo. De la misma forma, otro grupo fue ingresado en el Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes de Melilla.

Respecto a la asistencia jurídica se afirmaba que la representación de los extranjeros se ejerce, salvo designación expresa en sentido contrario, por el turno de oficio especializado. Al requerir la presencia de letrados del Colegio de Abogados de Melilla, siempre que se trate de materia de extranjería, este los designa entre los del turno específico de extranjería y protección internacional. Dada la diferencia de criterio

entre la Comisaría General de Extranjería y Fronteras y las asociaciones interesadas, acerca de la forma en que se entiende otorgada la representación, se mantiene abierta la investigación (18010891).

La actuación de la Guardia Civil, con motivo de los intentos de entrada irregular a través de las vallas de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, ha sido un año más motivo recurrente de quejas. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en los asuntos N.D. y N.T (demandas número 8675 y 8679) condenó a España, el 3 de octubre de 2017, por violación del artículo 4 del Protocolo número 4 y violación del artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. La sentencia aún no ha adquirido firmeza puesto que, en enero de 2018, fue remitida a la Gran Sala el recurso interpuesto por el Gobierno. Los demandantes se quejaban de la ausencia de un recurso efectivo que les permitiera impugnar su expulsión desde la perspectiva del carácter «colectivo». El citado tribunal concluyó que la devolución de los demandantes a Marruecos se consideraba como una violación del artículo 4 del Protocolo número 4. Constató, además, que los demandantes no habían tenido, antes de su expulsión a Marruecos, ningún procedimiento tendente a su identificación y a la comprobación de sus circunstancias personales. Por último se establece que, el carácter inmediato de su expulsión *de facto*, les privó de toda vía de recurso que les hubiera permitido presentar y obtener un control atento y riguroso de su solicitud antes de su devolución. En el momento de elaboración del presente informe se encontraba pendiente de resolución el recurso interpuesto por el Gobierno español contra la sentencia.

Por primera vez se han recibido quejas relacionadas con devoluciones a Marruecos, materializadas en Ceuta y Melilla por la policía nacional, respecto de ciudadanos subsaharianos que habían sido interceptados por la Guardia Civil, intentando acceder irregularmente a España a través de las vallas. Una de las quejas se refería a un salto de la valla de Ceuta, el día 26 de julio de 2018, de más de seiscientos ciudadanos subsaharianos. Según se difundió en medios de comunicación, el salto se produjo con gran violencia por parte de los extranjeros hacia los agentes de la autoridad española. Se inició una actuación ante la **Fiscalía General del Estado** para conocer las circunstancias del caso. El citado organismo informó de que el 28 de noviembre de 2018 las diligencias previas se habían transformado en procedimiento abreviado y que se había formulado acusación por los delitos de desórdenes públicos o alternativamente de atentado con medio peligroso, doce delitos leves de lesiones y un delito de daños. Los dos únicos investigados que permanecían en prisión provisional quedaron en libertad provisional sin fianza a finales de octubre de 2018. Ya en 2019 se dictó el auto de apertura de juicio oral. Se mantiene abierta la investigación (18013109).

Con fecha de 23 de agosto de 2018 se produjo un nuevo salto a la valla, que finalizó con la devolución, tras la tramitación de los correspondientes expedientes, de

114 personas a Marruecos. Se inició una actuación de oficio para la supervisión del procedimiento seguido. En septiembre de 2018, técnicos del Defensor del Pueblo realizaron una visita no anunciada a la Jefatura Superior de Policía de Ceuta, para comprobar, entre otras, las condiciones en las que se tramitaron los expedientes, la asistencia letrada, así como la aplicación del Acuerdo de Readmisión suscrito por España y Marruecos en 1992, que finalizaron con la devolución a Marruecos de las 114 personas, que habían accedido irregularmente a territorio nacional. En el apartado correspondiente a expulsiones y devoluciones se dará cuenta de las conclusiones de la visita (18015053).

También con motivo de otro salto a la valla, esta vez de Melilla, se recibieron varias quejas relacionadas con la devolución a Marruecos de 55 ciudadanos que accedieron a Melilla el 21 de octubre tras saltar la valla fronteriza. Se realizó en noviembre una visita no anunciada a la Jefatura Superior de Policía y al CETI de Melilla, con el objeto de examinar los expedientes, comprobar la atención recibida por los extranjeros tras su llegada y las condiciones en las que permanecieron hasta su devolución. En los apartados correspondientes al CETI de Melilla y el de expulsiones y devoluciones se reflejan las conclusiones de estas visitas (18016512).

En el verano de 2018 se realizaron también varias visitas no anunciadas a diferentes puntos de las costas andaluzas, al objeto de comprobar las condiciones de atención a las personas que habían sido rescatadas en el mar, cuando intentaban acceder irregularmente a territorio nacional. Estas visitas se realizaron en la doble condición que ostenta el Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales y Mecanismo Nacional de Prevención (MNP). Por este motivo, serán tratadas en detalle en el informe anual del MNP correspondiente a 2018. No obstante, con motivo del Día del Internacional del Migrante, el Defensor del Pueblo publicó en su página web un primer avance con las conclusiones de estas visitas. Su contenido se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/dia-personas-migrantes/>.

Se reflejan a continuación las actuaciones que, tras las citadas visitas, motivaron investigaciones en la primera condición mencionada. En julio de 2018 se solicitó información a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** acerca de los motivos por los que no se facilitaba el número de identificación de extranjeros, ni ninguna otra documentación, a las personas que abandonaban los lugares de detención provisionales habilitados en Tarifa (Cádiz). Se informó de que, con carácter general, las labores llevadas a cabo por los funcionarios de las brigadas de policía científica y de extranjería de la provincia de Cádiz en el período de tiempo referido, fueron la identificación de todos los inmigrantes, a través de la reseña decadactilar y fotografía, así como su incorporación al Registro Central de Extranjeros y su posterior entrega a los recursos de

acogida humanitaria. Esta cuestión, junto a otras relacionadas con la acogida de emergencia llevada a cabo durante el verano de 2018, motivó varias actuaciones del Defensor del Pueblo de las que se dará cuenta en el apartado correspondiente a expulsiones y devoluciones (18006411, 18011406).

Se inició también otra actuación de oficio, de la que se dio traslado a la **Fiscalía General del Estado**, ya que durante la visita no anunciada realizada al puerto de Motril (Granada) en septiembre de 2018, se pudo comprobar que dos menores de edad, se encontraban en una celda destinada a la custodia de ciudadanos extranjeros en situación irregular. Se da la circunstancia de que, en otra visita a estas mismas instalaciones en 2017, también se observó la estancia de menores de edad en celdas, lo cual motivó que se formulara una Sugerencia a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Se está a la espera de recibir la información de la Fiscalía General del Estado, solicitada ya en los primeros días del año 2019 (18014595).

4.4.2 Centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI)

La autorización de traslados de residentes de los centros de estancia temporal para inmigrantes (CETI) a la península ha constituido, de nuevo, motivo recurrente de queja. Se formuló una recomendación en octubre de 2017, que ha sido rechazada, para la autorización de traslados de los residentes en los CETI con necesidades de protección internacional. El examen de las quejas ponía de manifiesto que un buen número de las personas que solicitaban el traslado presentaban un perfil vulnerable por distintas causas: pertenencia al colectivo LGTBI, creencias religiosas, familias monoparentales, etc. La Administración entendió que no existía ninguna razón excepcional de índole humanitaria o interés público para dar prioridad en los traslados a estas personas. Las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional en estos centros serán tratadas en el epígrafe de asilo (16005878, 17016942).

4.4.3 Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla

Se han realizado tres visitas a esta dependencia durante el año 2018. La primera de ellas, por el defensor del pueblo (e.f.) en el mes de julio y las otras dos, no anunciadas, de dos técnicos de la institución en septiembre y noviembre.

El 28 de septiembre de 2018, el número de residentes era de 1.186. Según se informó, el tiempo medio de estancia de los solicitantes de asilo en el centro, antes de ser trasladados a la península era de mes y medio mientras que para el resto de los residentes el tiempo medio de estancia se acercaba a los cuatro meses. En el caso de los nacionales de Marruecos y de Argelia, la demora en los traslados supera el año.

Se visitaron también las dependencias habilitadas para la Policía Nacional, que, al parecer, estaban pendientes de conexiones informáticas únicamente para poder comenzar el trabajo. Las instalaciones cuentan con equipamiento suficiente para realizar actuaciones como la toma de huellas para evitar el traslado de los residentes a dependencias policiales así como espacio para llevar a cabo la asistencia letrada. Según se pudo conocer, el Colegio de Abogados de Melilla había solicitado autorización para instalar un servicio de orientación jurídica en las citadas dependencias (18016512, 18016553, 18016566).

La segunda visita tuvo lugar durante los días 8 y 9 de noviembre, tras la recepción de quejas en las que se ponía de manifiesto que durante la tarde del 21 de octubre de 2018 y la madrugada del día 22, se había producido un nuevo intento de entrada irregular, a través de la valla. Según se informaba, varias de estas personas habían sido devueltas a Marruecos. El objetivo de la visita se centró fundamentalmente en conocer la asistencia médica que se había prestado, tras su ingreso en el centro. Para ello se mantuvieron entrevistas con algunos de los residentes así como con personal del centro.

Según se informó, 208 personas ingresaron en el centro, situándose en un primer momento en la pista deportiva, donde se les sometió a un primer triaje. Tras la asistencia médica se les facilitó aseo, ropa y comida, y fueron conducidos a una carpa en la entrada del centro, donde permanecieron bajo custodia policial hasta su conducción a dependencias policiales para llevar a cabo los trámites de reseña e incoación de expedientes de devolución.

Respecto a la asistencia sanitaria se informó de que el centro cuenta con dos facultativos médicos que prestan servicio de lunes a viernes en turnos de mañana y tarde y con nueve diplomados universitarios en enfermería en turnos de mañana, tarde y noche, durante los siete días de la semana. El día del salto de la valla, al ser domingo, no había facultativo, por lo que los inmigrantes fueron atendidos por personal de enfermería. 32 de las personas atendidas fueron derivados al hospital, al presentar heridas de cierta gravedad (contusiones, lesiones musculares, fracturas, etc). De ellos, 23 causaron alta tras la atención recibida y otros nueve quedaron ingresados.

En el momento de la visita, tres semanas después de su llegada, tres personas se encontraban en la enfermería del centro con fracturas de distinta consideración. Respecto de las personas que fueron devueltas a Marruecos se informó de que se les había realizado un examen médico previo. En los últimos días de diciembre de 2018 se ha dado traslado a la **Secretaría de Estado de Migraciones** de las conclusiones de la visita. Ya en 2019 se ha recibido la respuesta en la que básicamente se comunica que todas las actuaciones que se realizaron estuvieron supeditas al criterio policial. Respecto a la puesta en marcha de un servicio de asistencia jurídica, ofrecido por el Colegio de Abogados de Melilla, se comunica que se está valorando su conveniencia (18016512).

Otra cuestión que ha sido objeto, un año más, de queja se refiere a la demora en la recogida de muestras para la realización de pruebas de ADN y la tardanza en la obtención del resultado, de menores de edad y adultos que afirman tener un vínculo familiar. La Secretaría de Estado de Migraciones informó de que la responsabilidad de su realización era de la Policía Nacional y que el centro solo gestionaba la cita. También facilitó datos que muestran el incremento de menores de edad en el centro. Así, a 31 de mayo, eran 91, mientras que, al finalizar el año 2017, eran 352 los menores residentes (17010754, 18016997).

Para finalizar este apartado, se ha de hacer referencia a la conclusión de la investigación iniciada en 2016 por las denuncias formuladas contra un trabajador de ese centro por conductas inadecuadas hacia los residentes. El procedimiento judicial ha sido sobreseído y archivadas las actuaciones judiciales (16000781).

4.4.4 Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta

El Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes de Ceuta ha sido visitado en dos ocasiones durante el año 2018. La primera de ellas, en julio, por el defensor del pueblo (e.f.) y la segunda, sin previo aviso, por técnicos de esta institución en septiembre. Se dio traslado de las conclusiones de la visita a la **Secretaría de Estado de Migraciones**. Entre esas conclusiones destaca el deterioro de los módulos habilitados como dormitorios; la inadecuación de las dependencias destinadas a madres con menores de corta edad, y la necesidad de aumentar los esfuerzos realizados para el traslado a recursos residenciales o asistenciales más adecuados a familias con hijos menores, así como a personas pertenecientes a colectivos especialmente vulnerables.

Se sigue valorando como positiva la implementación de un plan específico de prevención y detección de víctimas de trata. Sin embargo, el Defensor del Pueblo ha de manifestar su preocupación respecto a que la identificación de esos indicios retrase o impida el traslado de las mujeres a recursos especializados en la península. Además se reiteró la necesidad de que los menores, en edad de escolarización obligatoria, sean escolarizados sin demora.

En su respuesta, la Administración ha comunicado que la renovación y mejora de las instalaciones, en especial del módulo adaptado para madres con menores de corta edad, es una prioridad y se han detallado los esfuerzos realizados para la escolarización de los menores y la oferta formativa. Por lo que se refiere a las actuaciones ante posibles víctimas de trata se justifica el retraso en los traslados, por la necesidad de preparar a estas personas antes de su derivación a centros especializados. Las actuaciones continúan abiertas en el momento de elaboración del presente informe (18015050).

4.5 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

4.5.1 Determinación de la edad

Al igual que años anteriores, se han recibido numerosas quejas sobre los procedimientos de determinación de la edad incoados, tanto a extranjeros indocumentados como a otros que contaban con documentación acreditativa de su minoría de edad.

Distintas asociaciones y abogados que han presentado queja ante esta institución, se han dirigido también al Comité de los derechos del niño de Naciones Unidas solicitando su intervención por la presencia de menores de edad en centros de internamiento de extranjeros. En los casos de los que ha tenido conocimiento esta institución, el citado comité solicitó a las autoridades españolas la no devolución de los interesados a su país de origen y su ingreso en un centro de menores, en tanto la reclamación se encuentre pendiente de examen. Se formularon varias sugerencias a la **Fiscalía General del Estado y a la Policía Nacional**, solicitando el cese del internamiento y la puesta a disposición de los servicios de protección, de acuerdo con lo requerido por el citado comité. Dichas resoluciones no fueron aceptadas, por lo que se han concluido las actuaciones con diferencia de criterio (17024562, 18002612 y otras).

La suficiencia e idoneidad de las pruebas médicas practicadas para la determinación de la edad han sido objeto nuevamente de numerosas quejas. Se ha podido comprobar que persisten los casos en los que no se tienen en cuenta los parámetros y pautas fijadas en el Documento de consenso de buenas prácticas entre los institutos de medicina legal de España, cuyo contenido ya ha sido ampliamente referenciado en anteriores informes anuales.

La Fiscalía General del Estado ha informado de que, a la vista de la dudosa fiabilidad de las pruebas óseas, de las omisiones detectadas en los informes médicos, así como de la necesidad de llevar a cabo la práctica de pruebas complementarias, ha elaborado la Nota Interna 2/2018 que, entre otros aspectos, especifica el criterio de la fiscalía sobre las pruebas médicas de determinación de la edad y su valoración, recordando a los fiscales cuáles son los dictados de la ciencia médica sobre los métodos y pruebas a practicar, así como su fiabilidad.

También dio cuenta de los contactos mantenidos con las autoridades andaluzas para mejorar la práctica de pruebas médicas en estos procedimientos. Si bien, considera que la única manera de resolver todas las deficiencias del sistema es mediante la aprobación de una ley específica que establezca un régimen de determinación de la edad uniforme y válido para cualquier orden jurisdiccional, común para todo el territorio nacional y sometido a control judicial directo.

Se ha concluido la actuación comunicando a la Fiscalía General del Estado que el protocolo remitido, acordado para la provincia de Huelva, es coincidente en lo sustancial

con la postura del Defensor del Pueblo. No obstante, se ha dado traslado de la preocupación de esta institución ante las reiteradas quejas que se reciben de Cádiz, Málaga, Granada o Almería. En dichas provincias se siguen dictando decretos para la determinación de la edad sobre la base de una única radiografía de muñeca, informada por el radiólogo de guardia del centro sanitario, sin realizar pruebas complementarias y sin que en todos los casos exista intervención forense que estipule la edad más probable del examinado (16007717, 16011486, 18003986 y relacionadas).

En otra actuación, de la que ya se dio cuenta en el anterior informe anual, se solicitó información al **Instituto de Medicina Legal y Forense de Cádiz** sobre el informe forense realizado en un procedimiento de determinación de la edad, que concluía que «todos los datos orientan a una edad superior a 18 años, siendo definitiva la radiografía del carpo que permite establecer ese dato sin duda alguna». La anterior conclusión se adoptó sin que el forense tuviese a la vista la radiografía realizada y sin que el informe radiológico estipulase si la edad reflejada estaba referida a la ósea o a la cronológica, margen de error, horquilla de edades, etc. En la contestación, dicho organismo consideró poco afortunada la expresión «sin duda alguna», pero entiende correcta la conclusión alcanzada, que integró toda la información aportada y los hallazgos de la inspección física. Sobre el cumplimiento en la provincia de Cádiz de lo estipulado en el Documento de consenso de buenas prácticas, informa de la remisión de dicho documento a todos los médicos forenses, recordando la obligatoriedad de su aplicación (17023881).

Con carácter general, la Fiscalía General del Estado ha aceptado que la única manera de abordar definitivamente el problema de la determinación de edad de extranjeros indocumentados pasa por la elaboración de un procedimiento legal específico, con validez general, que establezca un proceso integral de determinación de edad en un nuevo procedimiento que disponga el protocolo médico a seguir en cada caso, en el que la competencia estuviera atribuida a un órgano administrativo o jurisdiccional cuyas resoluciones, al no tener carácter cautelar, pudieran ser recurridas. Se ha propuesto que el borrador de Ley integral sobre violencia contra los niños incorpore un capítulo que regule el procedimiento de determinación de la edad (16005873, 16006683, 16007047).

Se reciben también numerosas quejas relacionadas con el procedimiento que siguen las distintas fiscalías provinciales. En el caso de Málaga, se formuló un Recordatorio de deberes legales a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** para que pongan en inmediato conocimiento del ministerio fiscal la localización de extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no sea indubitada. Se formuló una Recomendación a la **Fiscalía General del Estado** dirigida a dictar instrucciones para recordar a los fiscales que, en los procedimientos de determinación de la edad incoados a extranjeros sujetos a expedientes de devolución, se ha de dictar el decreto de mayoría

de edad antes de la materialización de la devolución. Dicho decreto deberá notificarse de modo fehaciente al interesado y a su letrado, posibilitando su revisión judicial.

La Fiscalía General del Estado contestó dando cuenta del esfuerzo interpretativo realizado para facilitar los criterios utilizados en la actuación de los fiscales. Si bien ha comunicado que difícilmente se pueden suplir las carencias legislativas, a su juicio, existentes. Acerca de la flexibilidad formal en la notificación de los decretos, considera adecuado que se adelante verbalmente el contenido del decreto a fin de evitar dilaciones, sin perjuicio de la ulterior documentación de la decisión y su comunicación a la entidad de protección de menores, en el caso en que se considere menor de edad al interesado.

Respecto a la necesidad de asegurar el derecho a la tutela judicial efectiva en los procedimientos de determinación de edad, informó de las instrucciones dictadas y la modificación de las plantillas para que los decretos expliciten la posibilidad de su impugnación en sede judicial. Asimismo, informó de que los decretos reflejan que deben notificarse fehacientemente y se ha elaborado un acta de información que debe entregarse al interesado, en la que consta la posibilidad de acudir a un abogado para instar la modificación del decreto (17025641 y relacionadas).

También este año hay que hacer referencia a las quejas recibidas por procedimientos de determinación de la edad incoados a menores de edad titulares de pasaporte.

Se iniciaron actuaciones con la **Fiscalía de Menores del Principado de Asturias** por los decretos dictados que determinaban la mayoría de edad de dos extranjeros que contaban con pasaporte. En ambos casos no se tomó en consideración la fecha de nacimiento reflejada en los documentos, al considerar que se habían obtenido con certificados de nacimiento que, aunque eran originales, carecían de requisitos para considerar auténticos los datos que reflejaban. Se concluyó la actuación al interponer los interesados recurso judicial contra las resoluciones adoptadas (16010222, 17000432).

Asimismo se han iniciado actuaciones por decretos dictados por varias fiscalías provinciales de menores (Madrid, Barcelona, Valencia, Granada, Melilla) a ciudadanos que portaban pasaporte, u otros documentos acreditativos de su minoría de edad (18012222, 18012405, 18015496 y otras).

Respecto a la revisión de los decretos de determinación de la edad, es preciso reiterar que sus caracteres de urgencia, provisionalidad e irrecurribilidad, conllevan su modificación, de aparecer información o documentación que acredite la edad del interesado. No obstante, la Fiscalía General del Estado considera que los pasaportes u otros documentos no serán suficientes para reconocer la minoría de edad del titular, en caso de ser contradictorios con pruebas médicas previas. Esta interpretación supone la

imposibilidad, en la práctica, de revisar los decretos dictados en los casos de menores que cuentan con documentación acreditativa de su minoría de edad, pero que estaban indocumentados en el momento de su localización y fueron sometidos a pruebas de determinación de la edad (16010222, 17000432, 17023779).

4.5.2 Registro de menores extranjeros no acompañados

Como ya se informó en anteriores informes anuales, desde el año 2016, el Defensor del Pueblo inició de oficio una actuación con las **entidades de protección de menores autonómicas y con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras** al objeto de conocer el número de menores extranjeros no acompañados en todo el territorio nacional y detectar, en su caso, las deficiencias existentes en el Registro de menores extranjeros no acompañados.

Una vez recibidos todos los datos solicitados, se han constatado significativas diferencias entre ellos de manera que no permite conocer el número de menores extranjeros no acompañados que se encuentran en cada comunidad autónoma (16009988 y relacionadas).

Desde el año 2011, la Fiscalía General del Estado coordina el Registro de menores extranjeros no acompañados que existe en la Dirección General de la Policía. Por tanto, los datos oficiales que se han de manejar para conocer el número de menores, se han de extraer de ese registro. La Fiscalía General del Estado no publicará los datos correspondientes al año 2018 hasta la presentación de su memoria anual, en septiembre de 2019. A la vista del aumento de llegadas irregulares, fundamentalmente por las costas, durante 2018, parece evidente que las cifras habrán cambiado. Sin embargo, al no contar con esos datos actualizados, se hará a continuación una primera reflexión tomando en consideración los datos a 31 de diciembre de 2017.

Al finalizar 2017, 6.414 menores se encontraban inscritos en el citado registro. La mayoría de ellos son niños: 5.833 frente a 581 niñas. Andalucía acogía al mayor número de ellos: 2.209 menores. El resto se distribuían, según los datos publicados por Fiscalía General del Estado en su memoria, del modo siguiente: Melilla: 917; Cataluña: 805; País Vasco: 695; Madrid: 478; Ceuta: 261; Comunidad Valenciana: 296; Murcia: 224; Canarias: 123; Castilla-La Mancha: 79; Galicia: 71; Asturias: 70; Castilla y León: 46; Aragón: 43; Baleares: 35; Cantabria: 31; Navarra: 21; Extremadura: 9, y La Rioja: 1.

También a 31 de diciembre de 2017, 1.293 niños aparecían como fugados. Destacan por su número los 343 fugados de Andalucía, los 308 del País Vasco o los 266 de Melilla. La Fiscalía calificó de «extraordinario incremento» las llegadas en patera de menores no acompañados durante 2017. Cifrando en 2.345 los llegados por esta vía y los compara con los 588 llegados en 2016 o los 414 llegados en 2015.

Estas cifras son contestadas por la mayoría de las comunidades autónomas que afirman que no se corresponden con su realidad. En septiembre de 2018 se celebró la Mesa de coordinación inter autonómica sobre menores extranjeros no acompañados, presidida por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. El Gobierno anunció la puesta en marcha de medidas de carácter excepcional para la mejora de la atención a los menores extranjeros no acompañados.

Para sufragar los gastos de las entidades de protección de menores autonómicas se aprobó el Real Decreto 1340/2018, de 29 de octubre, por el que se aprueban las normas especiales reguladoras de las subvenciones que se otorgarán en régimen de concesión directa a las citadas entidades autonómicas para la atención a este colectivo durante 2018. La cuantía destinada para ese año ha sido de 38 millones de euros. Sin embargo, como quiera que los criterios de reparto se basan en los datos obtenidos del Registro de menores extranjeros no acompañados, ya han sido varias las comunidades y ciudades autónomas que han manifestado su disconformidad. Continúan abiertas las actuaciones, de cuyo resultado se dará cuenta en próximos informes anuales (15012933).

A continuación se ilustra con algunos ejemplos esta situación.

En Andalucía, según datos ofrecidos por el Defensor del Pueblo Andaluz en su informe anual de 2017, ingresaron en el sistema de protección de menores 3.306 nuevos menores extranjeros no acompañados (este dato llama la atención ya que, según la Fiscalía General del Estado, fueron 2.345 los llegados por vía marítima a toda España durante 2017). A 31 de diciembre de 2017, según datos facilitados por la entidad de protección de menores, eran 1.309 los menores extranjeros no acompañados que permanecían en el sistema de protección andaluz. Sin embargo, según el Registro de menores, eran 2.209 los acogidos en Andalucía en esa misma fecha.

En Euskadi, el Ararteko, en su informe anual de 2017, daba cuenta de que no contaba con los datos completos correspondientes a ese año. Sin embargo, los datos que relaciona, relativos a la Diputación Foral de Vizcaya, son ilustrativos de las diferencias existentes entre los del Registro de menores extranjeros no acompañados y los facilitados por las entidades de protección de menores. Según esta entidad vizcaína, eran 711 los menores extranjeros no acompañados que habían llegado por primera vez a su territorio (desde el 1 de enero al 28 de noviembre de 2017). La citada cifra contrasta con los 695 que, según el Registro de menores extranjeros no acompañados, se encontraban registrados en toda la comunidad autónoma, a 31 de diciembre de 2017.

En Cataluña, según datos publicados por el Síndic de Greuges, durante 2017 la entidad de protección de menores atendió a 1.489 nuevos menores. Sin embargo, según

el Registro de menores extranjeros no acompañados, a 31 de diciembre de 2017 eran 805.

Para finalizar con estos ejemplos, se da cuenta del caso de la Región de Murcia. Según los datos ofrecidos por la entidad de protección de menores autonómica, fueron 412 los que acogieron durante 2017. Sin embargo, según datos del Registro de menores extranjeros no acompañados fueron 224.

Las quejas recibidas permiten obtener algunas claves de las deficiencias existentes y explican, en parte, las diferencias en los datos facilitados.

Así, en una actuación iniciada con los servicios de protección de menores catalanes, se comprobó que en el Registro de menores extranjeros no acompañados figuraba que el interesado, desde 2016, había estado acogido como menor de edad en las provincias de Melilla, Málaga y Granada. Desde febrero de 2018 constaba denuncia por la fuga del centro que tenía asignado en Motril (Granada), sin embargo, el citado registro no reflejaba que el menor había sido localizado en Barcelona, donde permaneció a disposición de los servicios de protección catalanes hasta su mayoría de edad. Igualmente no constaban datos registrados sobre la autorización de residencia de la que era titular. Se ha recordado a la entidad de protección de menores de Cataluña el deber legal que le incumbe de tramitar la autorización de residencia de los menores extranjeros tutelados, así como la obligación de dar traslado sin demora de todos los datos al Registro de menores extranjeros no acompañados. La Subdelegación del Gobierno en Barcelona, atendiendo el requerimiento efectuado desde esta institución, revocó de oficio la inadmisión a trámite de la autorización de residencia que había formulado el menor y retrotrajo sus efectos al momento en que fue puesto a disposición de la entidad de protección de menores (18011179).

Otro ejemplo de las deficiencias existentes en el registro de datos de los menores extranjeros no acompañados se refiere a un grupo que fue detectado mientras pernoctaba en un parque de Madrid. Se solicitó información a los servicios de protección madrileños que informaron de que los menores se encontraban bajo su guarda o tutela. Tras la consulta realizada en el Registro de menores extranjeros no acompañados, se comprobó que uno de los menores constaba fugado de un centro en San Sebastián en 2015; otro de ellos figuraba de alta en un centro de Bilbao y figuraba un traslado a un centro madrileño en agosto de 2016, sin reflejar datos sobre las medidas acordadas con posterioridad y, por último, varios de los menores habían protagonizado numerosas ausencias de los centros de protección que tenían asignados, sin que estuvieran anotadas en el citado registro.

Se recordó a los servicios de protección de menores madrileños el deber legal de comunicar a la Policía Nacional, los datos referidos a los menores extranjeros no acompañados, así como a su actualización (17011903).

El Defensor del Pueblo ha de reiterar su preocupación ante la inexactitud de los datos contenidos en el Registro central de menores extranjeros no acompañados. El citado registro constituye uno de los instrumentos más eficaces para la protección del interés superior de los menores, por lo que resulta imprescindible abordar sin más demora su revisión profunda.

4.5.3 Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela

Como en años anteriores, se han recibido un número significativo de quejas relacionadas con la demora en declarar el desamparo y asumir la tutela, por parte de los servicios de protección de menores andaluces. Esta situación no parece que pueda explicarse en exclusiva por el aumento de llegadas producido en 2018 ya que, como consta reflejado en anteriores informes anuales, es motivo recurrente de queja desde el año 2007. En 2018 se ha vuelto a recordar a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales** el deber legal de tutela de los menores extranjeros no acompañados, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil, sin prolongar la guarda más allá del tiempo necesario para su identificación y constatar la situación de desamparo (18003418 y otras).

En otra de las actuaciones iniciadas con la citada consejería, se justificaba la demora en la asunción de la tutela de un menor por las continuas fugas del centro asignado. No obstante, el interesado fue puesto a disposición de los servicios de protección en abril de 2014 y el desamparo se acordó en marzo de 2016, por lo que se ha comunicado que no se considera que dichas circunstancias justifiquen la excesiva demora en declarar el desamparo y asumir la tutela del menor (17007152).

Para finalizar este apartado, aunque en puridad no se trata del caso de dos menores no acompañadas, se ha de hacer referencia a la actuación iniciada en Melilla ya en los últimos días del mes de diciembre de 2018. Se tuvo conocimiento de que dos menores de edad marroquíes, gravemente enfermas, habían sido trasladadas al centro de protección de menores, conocido como Gota de Leche procedentes del hospital. Según se afirmaba se había negado la asistencia a ambas, alegando que no tenían derecho a la asistencia sanitaria al ser residentes en Marruecos. Ante la negativa de las madres a abandonar el servicio de urgencias, la policía local les retiró a las menores y las trasladó al centro de protección. Afirmaban también que las madres fueron trasladadas a los calabozos de policía local donde pernoctaron. Al día siguiente fueron trasladadas a la frontera y entregadas a las autoridades marroquíes por agentes de policía local.

Se iniciaron actuaciones con la Delegación del Gobierno en Melilla que informó de que las detenciones se habían producido por agentes de policía local, y que la competencia correspondía a la Ciudad autónoma. Con posterioridad se pudo conocer que las madres volvieron a entrar a Melilla y que la entidad de protección de menores les devolvió a sus hijos. Los menores fueron trasladados finalmente a Málaga para recibir la atención médica que precisaba. Se suspendieron las actuaciones al conocer que las interesadas habían interpuesto una denuncia en el juzgado de guardia (18019890).

4.5.4 Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia

Han continuado las actuaciones por las demoras o no tramitación de la autorización de residencia que corresponde a los menores extranjeros no acompañados, tutelados por la Administración.

Se ha de destacar que la **Delegación del Gobierno en Melilla** ha corregido en la práctica totalidad de los casos las deficiencias detectadas en este asunto y ha aceptado la Recomendación formulada e informado de las distintas medidas adoptadas para la agilización de los procedimientos de autorizaciones de residencia que afectan a menores extranjeros tutelados (16010322, 17018162, 17022542).

Se han realizado también varias actuaciones con los servicios de protección de la citada ciudad autónoma y con la Policía Nacional dirigidas a la concesión de autorización de residencia a los menores tutelados y a la expedición de la Tarjeta de Identidad de Extranjero (17007881, 17010402, 17018162, entre otras).

Otra cuestión que sigue suscitando numerosas quejas se refiere a la situación de irregularidad documental en la que quedan estos menores al alcanzar la mayoría de edad. En este sentido, se iniciaron actuaciones con los **servicios de protección de menores de la Junta de Andalucía y con la Subdelegación del Gobierno en Granada y la de Cádiz** por la situación en la que había quedado un numeroso grupo de este colectivo, tras alcanzar la mayoría de edad sin documentar.

Se inició también una actuación con los **servicios de protección de menores de la Generalitat de Cataluña y con la Subdelegación del Gobierno en Barcelona** por la queja de un menor que cumplió su mayoría de edad sin autorización de residencia, al no renovarse la autorización de residencia con la que contaba. Se concluyó la actuación, recordando a dicho organismo el deber legal de tramitar la autorización de residencia de los menores que se encuentran a su disposición en los plazos legalmente previstos. Asimismo, se solicitó a la Subdelegación del Gobierno en Barcelona la revocación de la resolución de inadmisión a trámite. La resolución de inadmisión fue revocada y se concedió la renovación de la autorización de residencia (18011179).

También en la Comunidad Valenciana se intervino tras alcanzar la mayoría de edad sin documentar, un menor de edad que había pasado ocho meses a disposición de los servicios de protección de menores. En este caso, ya en los primeros días de 2019, se ha recibido respuesta de la **Subdelegación del Gobierno en Valencia**, rechazando la Sugerencia formulada. Los argumentos que justifican tal postura no pueden ser compartidos por esta institución, por lo que se ha elevado el contenido de la misma a la Delegación del Gobierno de la citada comunidad autónoma (18012034).

4.5.5 Autorización para trabajar de los menores extranjeros no acompañados y su transición a la vida adulta

Las dificultades para la inserción sociolaboral de los menores extranjeros no acompañados, mayores de 16 años, preocupan al Defensor del Pueblo. La principal herramienta para una efectiva integración es la incorporación al mercado laboral de este colectivo. Por lo anterior, ya se dio cuenta en otros informes anuales de la **Recomendación** formulada a la **Secretaría de Estado de Migraciones** para la concesión de autorizaciones para trabajar, que fue rechazada. Se reiteró de nuevo su contenido y se solicitó al citado organismo que tuviera en cuenta las graves consecuencias para estos menores. El Defensor del Pueblo ha de mostrar su preocupación y su discrepancia con la postura que mantiene la Secretaría de Estado de Migraciones en este asunto. La negativa a hacer constar en las tarjetas de identidad de los menores extranjeros no acompañados, mayores de 16 años, que se encuentran autorizados a trabajar, supone una discriminación y una diferencia de trato con el resto de menores, mayores de 16 años, tanto españoles como extranjeros, a los que la normativa autoriza a trabajar, en todos los casos, sin necesidad de realizar ningún trámite adicional (15000312, 16016514).

Al alcanzar la mayoría de edad, los menores extranjeros tutelados se encuentran con problemas comunes a los que padecen todos los menores, con independencia de su nacionalidad. Las quejas recibidas se refieren a la escasez de recursos existentes para jóvenes ex tutelados por la Comunidad de Madrid. Se afirma que son derivados al SAMUR Social, donde se les asigna, en el mejor de los casos, una plaza temporal en centros de adultos para personas sin hogar, si bien en otros casos quedan en situación de calle.

En su respuesta, el citado organismo expone que el Plan de Autonomía de la Comunidad de Madrid establece unas estrategias para facilitar el tránsito a la vida adulta de los menores sujetos a medidas de protección, siendo los pisos compartidos uno de dichos recursos. Existen un total de 92 plazas, en asociaciones que han firmado convenios con los servicios de protección de menores madrileños. Asimismo, se ha

solicitado información sobre la implementación de recursos dirigidos a los jóvenes que, estando en acogimiento, alcancen la mayoría de edad y queden fuera del sistema de protección; hayan participado o no, con anterioridad en otros planes de preparación para la vida adulta (18003668, 18003933, 18004130 y otras).

4.5.6 Actuaciones con menores de edad en los centros de internamiento de extranjeros (CIE)

La presencia en centros de internamiento de menores, o de presuntos menores extranjeros, es una cuestión que preocupa al Defensor del Pueblo. En 2015, año en que se facilitó este dato por primera vez fueron 19 los menores detectados, 51 en el año 2016 y 48 en 2017. En 2018 fueron 88 los menores puestos en libertad, tras acreditar su minoría de edad.

Se han concluido las actuaciones realizadas tras las quejas recibidas por la presencia de menores de edad en el centro habilitado como Centro de Internamiento de Extranjeros en Archidona (Málaga). Se puso en conocimiento de la **Fiscalía General del Estado** el elevado número de menores localizados en dicho centro, sin ser detectados con anterioridad a su internamiento, ya sea por no manifestarlo los interesados, o porque los agentes actuantes no albergaron dudas sobre su mayoría de edad (17024562, 17024583 y otras).

Una vez más, en visita no anunciada realizada al Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, trece internos manifestaron su minoría de edad, por lo que se iniciaron actuaciones con la Fiscalía General del Estado sobre los procedimientos de determinación de la edad incoados y su resultado. Tras las actuaciones realizadas, tres de ellos fueron puestos en libertad tras acreditar su minoría de edad. En el resto de casos, los fiscales dictaron decretos reiterando la mayoría de edad (17014358, 17014359 y otras).

Igualmente, se visitó el Centro de Internamiento de Extranjeros de Murcia, donde un grupo de siete internos manifestó a los técnicos actuantes su minoría de edad. Se iniciaron actuaciones con la Fiscalía General del Estado en relación con los procedimientos de determinación de la edad incoados, que se encuentran pendientes de contestación a la fecha del presente informe (18016304).

De modo similar, se han recibido un número importante de quejas por la presencia de presuntos menores en los centros de internamiento de extranjeros de Tenerife, Algeciras, Valencia, Barcelona (18002612, 18005737, 18012086, 18015431).

Especialmente grave es el caso de una menor localizada en Almería, que tras ser internada en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, dada su evidente

minoría de edad, fue sometida a pruebas de determinación de la edad por orden del juzgado de instrucción en funciones de control de CIE. En la resolución judicial se establecía que la edad cronológica de la interesada era «encuadrable en una edad de 14 o 15 años».

Una vez más, se dio traslado a la Fiscalía General del Estado de la preocupación del Defensor del Pueblo ante las reiteradas quejas que se reciben por las carencias detectadas en las llegadas en patera a las costas almerienses y, en particular, el procedimiento que se sigue para la autorización de ingreso en un centro de internamiento. En su respuesta, se dio traslado del informe remitido por la **Fiscalía Provincial de Almería** que, en síntesis, consideraba que el procedimiento que se sigue para la determinación de la edad es correcto.

Sin embargo, en la memoria de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año 2017, se señalaba que en Almería es práctica habitual que la audiencia al extranjero, previa a la decisión judicial relativa al internamiento, se lleve a cabo sin estar presentes el juez ni el fiscal, según formularios al uso y sin que los letrados que asisten al detenido hagan constar ninguna pregunta o alegación. El caso de la menor detectada en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, muestra la gravedad de la situación en Almería, y la necesidad de corregir con urgencia las deficiencias detectadas (18003986).

Finalmente, hay que hacer referencia a la conclusión de las actuaciones, tras las quejas recibidas durante 2017, por las condiciones en las que se encontraban los menores extranjeros no acompañados que se veían obligados a pernoctar en la Unidad Central de Menores ubicada en la Fiscalía de Menores de Barcelona. Se ha concluido la actuación dando cuenta de que la permanencia de los menores en dichas dependencias vulnera la previsión legal que establece que a los extranjeros indocumentados, cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se les dará, por los servicios competentes de protección, la atención inmediata que precisen (17021222, 17023266 y otras).

4.5.7 Visitas a centros de menores

Centro de acogida inmediata de menores extranjeros no acompañados de La Línea de la Concepción (Cádiz)

Los días 1 de agosto y 4 de septiembre de 2018, se realizaron sendas visitas no anunciadas, comprobando que este centro acogía a 113 menores en la primera visita y 8 menores en la segunda, aunque ese mismo día se esperaba la llegada de 26 menores más. La ocupación máxima teórica del centro es de 25 plazas.

El estado de conservación de las instalaciones era correcto, si bien, su capacidad se encontraba ampliamente desbordada en la primera visita. El centro está diseñado como centro de acogida inmediata de menores inmigrantes, sin embargo, se pudo comprobar que dos de los menores se encontraban en el mismo desde hacía un año. Asimismo, se comprobó que no contaba con personal suficiente con conocimiento de idiomas y formación específica en mediación intercultural, lo que se considera necesario para ejecutar un programa de acogida especializado en menores con estas características. Igualmente, se verificó la ausencia de material básico para alojar a los más de 100 menores que residían en el centro, muchos de los cuales pernoctaban en pasillos, en sábanas extendidas en el suelo. Las actuaciones continúan en trámite (18014428).

Centro de atención de menores extranjeros no acompañados Nuestra Señora del Cobre de Algeciras (Cádiz)

La visita, no anunciada, se realizó el día 5 de septiembre de 2018. Se comprobó que el estado de las instalaciones no es apto para su utilización como centro de menores. En la visita anterior, realizada hacía ocho años, se constató que las obras de mejora del centro que se habían iniciado se encontraban paralizadas. En ese mismo estado se encontraban en esta última visita. El material de construcción, en estado de abandono, no había sido retirado, suponiendo un riesgo para los menores. Asimismo, se evidenció la falta de mantenimiento de los dormitorios de los menores, sin que se hayan podido conocer los motivos por los que, a pesar de existir espacio suficiente, había menores que pernoctaban en colchones en el suelo.

La calidad de la intervención educativa y psicológica se ve seriamente comprometida por el desconocimiento de idiomas del personal que atiende a los menores, sin que la presencia de un mediador intercultural cuatro horas a la semana sea suficiente para paliar esta carencia. Se desconocen los criterios utilizados para el ingreso y traslado de menores a este centro y desde este, a otros de la comunidad autónoma. Ya en 2019 se ha tenido conocimiento de que se había procedido a su cierre provisional a la vista de las severas deficiencias que presentaban las instalaciones (18014425).

Centro de menores San José-Hadú de Ceuta

El 19 de septiembre de 2018 se visitó de nuevo el centro, de manera no anunciada, con el objetivo de comprobar las condiciones del mismo, así como de los menores que se encontraban en él. Se ha de destacar en primer lugar que el número de menores extranjeros no acompañados, tutelados por la Ciudad de Ceuta, supera ampliamente su capacidad material de acogida. El día de la visita, el centro albergaba a 243 menores.

Como ya se indicó en anteriores informes anuales, las instalaciones de este centro fueron habilitadas de manera provisional para acoger a los menores, aunque no reúne los requisitos necesarios para convertirse en un recurso residencial con carácter permanente. A pesar del constante mantenimiento que se realiza, es evidente el grado de deterioro de las instalaciones y sus graves deficiencias estructurales. Resulta imprescindible que se retome el proyecto, para la construcción de un centro de menores, en instalaciones adecuadas para dicho uso.

La sobreocupación del centro provoca demoras en las gestiones para la escolarización de los menores. Se considera necesario aumentar la oferta formativa de los menores que no están en edad de escolarización obligatoria, tanto en el propio centro como por entidades y asociaciones ajenas al mismo. A la fecha de elaboración del informe, se está a la espera de recibir comunicación sobre las medidas adoptadas para corregir las disfunciones detectadas (18015052).

Centro de Menores la Purísima de Melilla

El 27 de septiembre se realizó una nueva visita no anunciada a las instalaciones de este centro. La ocupación del centro superaba con creces el número de menores que pueden ser atendidos en condiciones aceptables, sin contar con espacio suficiente para el número de menores que acoge, ni para construir nuevas dependencias. Al igual que en el caso de la Ciudad de Ceuta, se ha de destacar, en primer lugar, que el número de menores extranjeros no acompañados, tutelados por los servicios de protección melillenses, supera ampliamente la capacidad material de acogida de la ciudad.

El centro no reúne características para ser considerado un recurso de acogimiento de larga duración, reiterando la necesidad de adoptar medidas que eviten la estancia de menores durante largos períodos, en ocasiones de más de cinco años. Sin embargo, en el momento de la visita, 252 menores se encontraban en los cuatro módulos que tiene el centro con carácter residencial. Las condiciones de estas zonas del centro han mejorado desde la última visita, si bien siguen sufriendo sobreocupación.

Se deben habilitar recursos residenciales específicos para mayores de 16 años, que estén suficientemente preparados para iniciar el proceso de autonomía previo a la mayoría de edad. Esta medida ayudaría a descongestionar las instalaciones. Se sigue detectando la práctica de esperar nueve meses para instar la tramitación de su residencia.

El módulo destinado a la primera acogida fue ampliado a 102 plazas, de las 44 con las que contaba inicialmente. En el momento de la visita presentaba una ocupación de 379 menores. La situación en este módulo es preocupante y la saturación que padece impide llevar a cabo las tareas más elementales desde el punto de vista socioeducativo.

Además, se sigue detectando la práctica de ingresos provisionales de menores en el centro sin haber sido reseñados previamente en el Registro de menores extranjeros no acompañados. Las actuaciones continúan abiertas (18015266).

Durante 2018 se ha recibido una nueva queja relacionada con malos tratos a menores en el centro. En este caso, se afirmaba que un menor había sufrido lesiones a manos de un trabajador del centro, por apuñalamiento. A la vista de la reiteración de hechos similares, se solicitó información sobre las medidas adoptadas para supervisar la idoneidad y la capacitación de los trabajadores que prestan servicio en los centros de menores.

La Consejería de Bienestar Social de Melilla ha informado de la supervisión permanente ejercida sobre los menores sujetos a medidas de protección y sobre el personal que presta servicio en los centros, para lo que realiza visitas periódicas de inspección. Asimismo, comunica que se están instruyendo diligencias por las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los hechos. Se ha suspendido la actuación iniciada con el citado organismo, quedando a la espera de la información solicitada a la Fiscalía General del Estado sobre el presente asunto (18012088).

En los dos casos abiertos en años anteriores por presuntos malos tratos recibidos por menores en el centro, continúa el seguimiento de las actuaciones judiciales a través de la Fiscalía General del Estado. En uno de los casos se dictó auto de apertura de juicio oral por un presunto delito de trato degradante respecto a dos menores. En el otro caso, se dictó auto declarando la instrucción compleja, a finales de 2017, fijando el plazo de instrucción en 18 meses (15015383, 17002763).

Centro Asistencial de Melilla

El 26 de septiembre se visitaron las instalaciones del Centro Asistencial de Melilla, popularmente conocido como «Gota de leche», compuesto por varios edificios que albergan un pabellón de niños, otro de niñas, dos pisos tutelados y una casa cuna. Era la primera visita a esas instalaciones y tenían como objetivo principal, entrevistar a un grupo de menores extranjeras no acompañadas, tuteladas por la Ciudad de Melilla, que habían sido trasladadas de nuevo a ese centro, tras residir varios años en Palencia.

El centro acoge a menores extranjeros no acompañados de corta edad, si bien los menores ingresados continúan en el mismo hasta alcanzar la mayoría de edad. En el momento de la visita, el módulo de niños albergaba a 50 menores, aunque su capacidad óptima es de 30 a 35. La casa cuna acogía a nueve bebés, siendo su ocupación máxima de doce menores. El módulo de niñas albergaba a 81 residentes, siendo su capacidad óptima de 35 a 40. En el piso tutelado, que se encuentra dentro de las instalaciones, residen seis menores próximas a la mayoría de edad.

Se dio traslado de las conclusiones a la **Fiscalía General del Estado**, dando cuenta de que los pabellones destinados al acogimiento residencial de niños y niñas superaban su capacidad máxima, lo que repercute negativamente en la vida diaria de los menores y resulta incompatible con las características propias de un recurso de carácter residencial. Asimismo, se comunicaba que la distribución de los dormitorios de las niñas, abiertos al pasillo y dotados de literas, impide que puedan disfrutar de intimidad.

Con anterioridad a la visita, se recibieron varias quejas por el traslado a Melilla de un grupo de trece niñas que residían en Palencia desde hacía varios años. En la visita realizada se tuvo ocasión de entrevistarlas. Manifestaron su disconformidad con el traslado, al estar plenamente integradas en esa ciudad. Todas ellas coincidieron en el buen trato que habían recibido y en el arraigo con el que contaban. Asimismo, afirmaron que no habían recibido notificación de su traslado a Melilla, ni se les había pedido opinión.

Se iniciaron actuaciones con los **servicios de protección de menores de Castilla y León y con la Fiscalía General del Estado**. La citada entidad de protección de menores manifestaba no haber tenido relación alguna con estas menores, ni con el centro en el que se encontraban, que está regentado por una entidad con la que dichos servicios no mantienen convenio para la acogida de menores tutelados.

La Fiscalía General del Estado informó de que el centro en el que se encontraban las menores era de titularidad privada y que se dedicaba a la atención de menores tutelados por la Ciudad Autónoma de Melilla, en virtud de un convenio de colaboración. En 2017 se solicitó su cierre temporal por la realización de obras y las menores fueron trasladadas a otro centro en Palencia, también de titularidad privada. Respecto a los motivos del traslado, se comunica que se debió al cese del convenio por su elevado coste; y a la negativa de la entidad de protección de Castilla y León a la suscripción de un nuevo convenio con la entidad gestora de la residencia.

Ya en los primeros días de 2019, continuaron las actuaciones con la Fiscalía General del Estado para conocer los motivos por los que las menores no fueron escuchadas antes de adoptar la decisión del traslado, ni acerca del procedimiento seguido (18014217).

Centros de primera acogida Isabel Clara Eugenia y Hortaleza, de Madrid

Han continuado las actuaciones iniciadas en años anteriores con la **entidad de protección de menores madrileña y con la Fiscalía General del Estado**, tras la visita realizada a estos dos centros de primera acogida y al parque cercano, en el que pernoctaban un grupo de menores. Las actuaciones se referían a las condiciones de los

centros, a las medidas adoptadas para el regreso de los menores, así como acerca de las alegaciones de malos tratos.

En relación con los menores que frecuentan el referido parque, se ha informado de las medidas acordadas tras las reuniones mantenidas con técnicos de distintos departamentos del Ayuntamiento de Madrid. Se ha puesto en marcha un proyecto de intervención educativa, que incorpora mediadores socioculturales para trabajar junto con los educadores de los centros, así como educadores de medio abierto. Asimismo, se ha creado una comisión de seguimiento, en la que participan profesionales y responsables de los distintos organismos implicados. También se ha informado sobre la derivación de algunos de estos menores a recursos de protección adecuados a sus necesidades. Continúan abiertas las actuaciones para conocer el impacto que han tenido las medidas expuestas (16014447).

Asimismo, se han concluido las actuaciones iniciadas con la Fiscalía General del Estado por unas alegaciones de malos tratos de un grupo de menores del centro. En la contestación remitida, se comunica que desde la Sección de Menores de la Fiscalía Provincial de Madrid se solicitó a la entidad de protección de menores información sobre los hechos denunciados, remitiéndose copia de los partes elaborados por los educadores de los turnos de mañana, tarde y noche del día de los hechos, cuyo contenido no se corresponde con lo relatado en la denuncia. La Fiscalía General del Estado comunica que no se han detectado indicios de la comisión de los hechos denunciados (17016460).

4.6 CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS (CIE)

4.6.1 Cuestiones generales

Las carencias detectadas en la asistencia social, jurídica y cultural, en los centros de internamiento de extranjeros han sido, de nuevo, objeto de constantes quejas. Como ya se indicó en el pasado informe anual, en diciembre de 2017 se formularon varias **recomendaciones** a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** con propuestas para la mejora de las deficiencias detectadas. Hasta el mes de julio de 2018 no se recibió la respuesta. A la vista de su contenido, se realizaron nuevas visitas a los centros de internamiento de Tarifa (Cádiz), Murcia y Madrid para comprobar *in situ* el grado de cumplimiento de cada una de las recomendaciones. Una vez finalizadas estas visitas, en noviembre de 2018, se dio traslado al citado organismo de las siguientes consideraciones.

Respecto al establecimiento en los CIE de unas directrices comunes para la gestión de la asistencia social, jurídica y cultural, el Defensor del Pueblo insiste en que la dependencia orgánica y funcional de la plantilla donde radican los centros, facilita las

grandes diferencias de funcionamiento y organización que se aprecian en cada centro, sin que la competencia de gestión y coordinación atribuida a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras se refleje en la unidad de criterio que sería deseable para la citada asistencia en estos centros. De ahí que no se haya considerado aceptada la Recomendación formulada.

En lo relativo a la dotación de mobiliario en la zona de ocio, se considera que deberá ir acompañada de la correspondiente partida presupuestaria para su mantenimiento y reposición en caso necesario. Por ello, se estima parcialmente aceptada dicha resolución, ya que en las visitas realizadas en el segundo semestre de 2018, se ha comprobado que los centros de Madrid y Murcia no cuentan aún con el mobiliario suficiente en la zona de ocio, con excepción del caso de Tarifa (Cádiz) donde se apreció una mejora sustancial en el mobiliario existente.

Por lo que se refiere a la dotación de materiales didácticos, de ocio y tiempo libre, el artículo 44 del reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento establece que, fuera de los horarios específicamente establecidos para cada actividad, los extranjeros internados podrán permanecer en la sala de estar, que estará equipada con el necesario mobiliario para el descanso, así como con un receptor de televisión y también con prensa diaria, biblioteca, juegos de mesa u otros elementos recreativos. Una vez más se ha de reiterar que el cumplimiento del citado precepto es muy desigual en los centros visitados.

Además, continúa sin concretarse los materiales que Cruz Roja española debe facilitar por convenio y cuáles han de ser provistos por la Administración. De ahí que se mantenga el seguimiento de esta Recomendación, al objeto de comprobar la efectiva dotación de mobiliario a los centros, así como la justificación de los gastos en concepto de materiales didácticos, de ocio y tiempo libre, desglosados por mes y por centro.

Por lo que respecta a la revisión de los términos de la subvención pública por la que se externalizan los servicios de asistencia social y cultural de los centros de internamiento de extranjeros es preciso destacar en primer lugar el reconocimiento expreso que desde el Defensor del Pueblo se realiza a la importante labor de Cruz Roja española dentro de estos centros. Se ha podido constatar que su presencia ha contribuido a rebajar notablemente la tensión en la convivencia existente en estos centros. Sin embargo, las constantes quejas que se reciben y las significativas carencias que se constatan en las visitas que se realizan, llevan a reiterar la necesidad de revisar los términos de esta subvención.

Tras la entrada en vigor del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros, el incumplimiento de una gran parte de su articulado se debe a las inadecuadas instalaciones existentes que resulta prioritario

recomponer de forma integral, sin menoscabo de atender los objetivos inmediatos dirigidos a la prestación de una asistencia social y cultural de calidad, acorde con las exigencias reglamentarias.

Se reitera también la necesidad de contar con la intervención de intérpretes para facilitar la comunicación efectiva con los internos; un mejor cuidado en la provisión de ropa y en los artículos de higiene, así como un manejo de la información que permita a los internos conocer puntualmente los horarios de las actividades que se programan y de los servicios sociales en los centros.

En las visitas realizadas en el último semestre del año 2018 se constata la carencia generalizada de actividades de ocio, así como el incumplimiento de las previsiones del artículo 40.2 del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento, en cuanto al establecimiento de un espacio temporal para las mismas que, como se ha indicado, deberían venir detalladas en el horario de actividades y entregadas al interno a su ingreso. De ahí que no se considera aceptada la anterior Recomendación.

Respecto a los proyectos de actuación que deben ser elaborados por trabajadores sociales, la Administración afirma que ha aceptado la Recomendación formulada. Sin embargo, en las tres visitas realizadas no se ha advertido que se hayan aprobado estos; por lo que se ha solicitado información de su puesta en marcha, con indicación de la fecha en la que habrían comenzado a funcionar.

Se recomendó también que se tomaran las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho de los internos de entrevistarse con organizaciones no gubernamentales que solicitan visitar los centros de internamiento de extranjeros, dadas las dificultades expuestas para su acceso a estos.

En su respuesta, se justificaban las restricciones de entrada en genéricas razones de seguridad. El Defensor del Pueblo no comparte dicho criterio, ya que fue precisamente las continuas apelaciones que realizan los directores de los centros a razones de seguridad lo que motivó esta Recomendación. Los juzgados de instrucción en funciones de control de centros de internamiento se han pronunciado en el mismo sentido que el Defensor del Pueblo. Por lo anterior, se ha de insistir en la necesidad de que la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** ejercite sus labores de supervisión y coordinación, controlando que no se limiten de forma injustificada los derechos de los internos.

Por último, respecto a la necesidad de firmar convenios para la prestación de un servicio de orientación jurídica con los colegios de abogados, se ha comprobado la existencia de tales convenios con los colegios de abogados de Madrid, Barcelona y Valencia. El Defensor del Pueblo se ha dirigido al **Consejo General de la Abogacía**

Española, a fin de conocer el estado de tramitación de los convenios en aquellos centros de internamiento que aún no cuentan con ese servicio. Continúan abiertas las actuaciones (17006088).

Se ha recibido la respuesta de la **Fiscalía General del Estado**, en relación con las quejas en las que se advierte la obligación de adoptar un criterio homogéneo en cuanto a la necesidad de contar con autorización judicial para el cese de internamiento de un extranjero. El ministerio fiscal considera que el internamiento de extranjeros admite tres modalidades: el acordado por el juez o el tribunal en aplicación de lo prevenido por el artículo 89 del Código Penal; el acordado por el juez de instrucción, en los supuestos previstos en el artículo 57.7 de la Ley Orgánica 4/2000, de los derechos y libertades en España de los extranjeros y de su integración social, y los acordados a petición de la Administración fuera del caso anterior.

La disponibilidad sobre la pérdida de libertad en el procedimiento de expulsión es judicial, sin embargo la decisión final sobre la misma corresponde al órgano gubernativo que tiene competencias también para su ejecución.

Para finalizar este apartado de cuestiones generales, se hace referencia a las actuaciones abiertas en relación con la asistencia sanitaria en estos centros. El artículo 14 del citado reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros, establece que en cada centro existirá un servicio de asistencia sanitaria bajo la responsabilidad de un médico perteneciente a la Administración General del Estado.

Tal y como se indicó en el anterior informe anual, la **Dirección General de la Policía** informó de que, tras la convocatoria de un concurso específico de méritos para la cobertura de las plazas de médicos pertenecientes a la Administración General del Estado, tan solo se cubrió la plaza del Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, quedando desiertas las seis plazas restantes. Se iniciaron actuaciones con la **Dirección General de la Función Pública** al objeto de conocer las medidas adoptadas para la cobertura de funcionarios de nuevo ingreso. En su respuesta el citado organismo informó de que no les consta petición alguna para solucionar, con el procedimiento oportuno, la cobertura de un responsable médico en cada centro de internamiento.

Por ello, se ha solicitado nueva información a la Dirección General de la Policía, quien ha comunicado que se va a estudiar la tramitación de una nueva convocatoria para cubrir puestos de trabajo vacantes de médicos por concurso específico de méritos; por lo que se está a la espera de que se concreten los resultados de las sucesivas actuaciones relativas a la provisión de las citadas plazas vacantes (16012167).

Otra cuestión relacionada con la asistencia sanitaria se refiere al establecimiento de un mecanismo de derivación sanitario entre los centros de estancia temporal para

inmigrantes y los centros de internamiento de extranjeros. Esta actuación, que se encontraba abierta desde 2012 y que se ha reflejado ampliamente en anteriores informes anuales, se ha concluido en 2018 con diferencia de criterio entre la **Secretaría de Estado de Migraciones** y el Defensor del Pueblo (12000281).

En este mismo sentido, ya se dio cuenta en el anterior informe anual de la Recomendación formulada para la optimización de los recursos humanos y medios materiales empleados, facilitando la transferencia de información obtenida en las distintas actuaciones sanitarias que se prestan en costas a la llegada de las pateras. En 2018 se ha reiterado el contenido de la citada Recomendación, y se ha propuesto la elaboración de un protocolo de actuación para que el personal que presta la primera atención sanitaria pueda extender un informe previo con indicación de las enfermedades detectadas en las personas asistidas y tratamiento recibido, con el fin de asegurar y prolongar una atención médica adecuada tras su ingreso en los centros de internamiento de extranjeros y en los centros de estancia temporal para inmigrantes. De la respuesta que se obtenga se adoptarán las medidas que correspondan, dando cuenta de ello en el próximo ejercicio anual (17003552).

4.6.2 Visitas y actuaciones en centros

Durante el año 2018, el Defensor el Pueblo, en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes ha realizado visitas a los centros de internamiento de extranjeros de Barcelona, Madrid, Valencia, Murcia y Tarifa (Cádiz). Las conclusiones de las visitas, el seguimiento de las investigaciones realizadas y las resoluciones formuladas pueden ser consultadas en línea en el siguiente enlace: <https://www.defensordelpueblo.es/mnp/actividad/>.

Asimismo, en el Informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura correspondiente a 2018 se dará cuenta detallada de las conclusiones realizadas y las resoluciones formuladas en cada una de estas visitas. Se resumen a continuación algunas de las actuaciones derivadas de las quejas recibidas de los centros de internamiento de extranjeros.

Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Madrid

Hay que dar cuenta de nuevo del estado de tramitación del procedimiento judicial iniciado en 2012, tras el fallecimiento de una interna en este centro. La **Fiscalía General del Estado** informa de que el procedimiento judicial se encuentra pendiente de señalamiento de vista de juicio oral (11024730).

Continúan las actuaciones que se iniciaron en 201, tras varios incidentes violentos acontecidos en el citado centro. En uno de los casos el ministerio fiscal formuló escrito de acusación contra cuatro acusados por delitos públicos y de quebrantamiento de medida cautelar. Este procedimiento se encuentra pendiente de señalamiento de juicio oral. En otro procedimiento, iniciado tras la denuncia de dos asociaciones en nombre de varios extranjeros, las actuaciones fueron sobreesídas y se encuentran pendientes de la resolución de un recurso de apelación (16013943).

Continúan abiertas también las actuaciones practicadas tras las quejas recibidas de varios internos que afirmaban haber sido objeto de malos tratos por parte de funcionarios de la policía en el transcurso de unos incidentes producidos en la noche del 31 de julio de 2017. Tras un primer sobreseimiento, la Audiencia Provincial de Madrid ha estimado el recurso de apelación interpuesto y se ha dictado auto de transformación en delito leve (17014604).

Se iniciaron actuaciones como consecuencia de la denuncia de agresiones por parte de agentes de la policía que afirmaba haber padecido un interno. El interesado decía haber sido conducido a una celda de aislamiento, en la que se le desnudó, sufriendo insultos de índole racista y homófobo por parte de los agentes intervinientes. En un primer momento se incoaron diligencias previas, en las que se dictó auto de sobreseimiento, tras conocerse que la persona afectada había sido ya expulsada a su país de origen. Actualmente, el procedimiento se encuentra en la Audiencia Provincial de Madrid, pendiente de resolución del recurso de apelación interpuesto contra dicho auto (17016930).

El Defensor del Pueblo tiene el máximo interés en realizar un seguimiento de las actuaciones adoptadas en los procedimientos instados en los casos de posibles malos tratos a ciudadanos que se encuentran a disposición de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. En este sentido, el artículo 25 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta institución, dispone que cuando el Defensor del Pueblo, en razón del ejercicio de las funciones propias de su cargo, tenga conocimiento de una conducta o hecho presumiblemente delictivos lo pondrá de inmediato en conocimiento del Fiscal General del Estado, que informará periódicamente, o cuando este lo solicite, del trámite en que se hallen las actuaciones iniciadas a su instancia.

Finalmente se hace referencia a las quejas recibidas relacionadas con el aislamiento al que estarían sometidos los internos cuya expulsión se materializa en las horas siguientes. Se solicitó información a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras**, que informó de que en algún dispositivo de los que se realizan en los vuelos conocidos como «macros», se estima necesario reunir a todos los internos que tienen previsto el viaje en un módulo aparte, pero en habitaciones similares a las que tienen. Se afirma que, en ningún momento se aísla a los internos, disponiendo en todo momento de

los mismos derechos y obligaciones durante toda su estancia en el centro. El único motivo por el que se lleva a cabo esta práctica excepcional, es para respetar el descanso del resto de internos que no tienen previsto el viaje, ya que para este tipo de vuelos, los internos son recogidos a horas en las que el resto de las personas está descansando en sus habitaciones, salvaguardando así sus horas de descanso en la medida de lo posible (18011591).

Centro Penitenciario de Archidona (Málaga) en funciones de centro de internamiento de extranjeros

Se han concluido en 2018 las actuaciones iniciadas tras el fallecimiento de un interno, con signos evidentes de ahorcamiento, el día 28 de diciembre de 2017.

La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** informó de que el interno fue encontrado sin vida en su habitación la mañana siguiente del altercado. Respecto al motivo por el que la persona fallecida se encontraba en otra habitación distinta a la original, se indica que, debido a razones operativas y atendiendo a la conveniencia y la preferencia de los internos, pudieron ser reubicados en otras habitaciones. Se indicó también que no fue objeto de medida de separación preventiva en habitación individual, ni de cualquier otro tipo de medida coercitiva.

El interno se encontraba en la habitación solo porque la ocupación en ese módulo era de 100 internos, por lo que podrían disponer de una habitación individual, con el fin de prestarles una mayor comodidad e intimidad. Respecto a su vigilancia desde que ingresó el día 28 de diciembre en la celda, hasta que fue encontrado muerto la mañana siguiente, se reitera que no se realizó puesto que no se considera que estuviera sometido a aislamiento. Los motivos por los que no se le suministró la cena fueron los mismos por los que no se sirvió a los del resto del módulo, es decir, por motivos de seguridad, al no disponer de personal de cocina ni policial suficiente para trasladar la cena a las celdas.

En relación con las medidas para la prevención de suicidios, se afirma que son de aplicación las contenidas en la Instrucción 2/2014 de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, relativas a medidas de actuación preventivas de suicidios en los centros de internamiento de extranjeros. Se indica que la persona fallecida, en ningún momento mostró conductas suicidas, no habiendo sido detectadas ni por el servicio médico del centro ni por el personal de Cruz Roja. Se informó también de que no se había iniciado ninguna investigación administrativa diferente a la investigación judicial.

El Defensor del Pueblo, con independencia del desarrollo del procedimiento judicial, ha concluido las actuaciones con diferencia de criterio, ya que no se considera adecuado el procedimiento que se siguió. La persona fallecida no tuvo contacto alguno

con el personal del centro, desde las 16 horas del 28 de diciembre de 2017 hasta las 9 horas del día siguiente, momento en que fue encontrado muerto por funcionarios policiales («en cuclillas, con una sábana al cuello y anudada a uno de los percheros»). Durante estas más de 16 horas no estuvo sometido a vigilancia, no se le visitó, ni se le suministró alimentación, ni siquiera la cena.

A juicio de esta institución, el altercado en el que participó el interno fallecido, o los eventuales daños que sufrió el comedor del módulo, o la alegada insuficiencia de funcionarios policiales para repartir la cena, no justifican que no se le suministrara alimentación durante más de 16 horas, en su celda o en otra dependencia que se hubiera podido disponer. De la misma forma, se hubiera debido iniciar una investigación administrativa con relación al fallecimiento del interno, tanto para conocer las circunstancias en que se produjo, como para obtener conclusiones que pudieran evitar futuras tentativas de suicidio en centros de internamiento de extranjeros (18000016).

4.7 EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES

4.7.1 Asistencia letrada en los procedimientos de expulsión y devolución

En el último trimestre del año 2017 y durante todo el año 2018, el Defensor del Pueblo, en su doble condición de alto comisionado de las Cortes Generales y Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), ha realizado visitas no anunciadas a los lugares de privación de libertad e instalaciones de primera acogida para comprobar las condiciones en las que se encontraban las personas detenidas, tras ser interceptadas intentando acceder irregularmente a territorio nacional.

En el epígrafe correspondiente a entradas por puestos no habilitados se hace referencia a las condiciones en las que se encuentran algunas de estas dependencias. A continuación se aborda una de las cuestiones de mayor trascendencia para que el ciudadano extranjero conozca los derechos que le asisten y tenga oportunidad de formular alegaciones en los procedimientos de expulsión y devolución.

La asistencia jurídica a los extranjeros en España es una cuestión sobre la que el Defensor del Pueblo ha prestado tradicionalmente una gran atención. Así, en el año 2005, se presentó el *Informe sobre asistencia jurídica de los extranjeros en España*, que puede ser consultado en el siguiente enlace:

<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>

Desde entonces, esta institución supervisa en sus visitas la adopción de planes de contingencia tendentes a asegurar a todos los beneficiarios de la asistencia jurídica

que se presta de forma individualizada y por profesionales cuya carga de trabajo les permita dedicar una atención suficiente a cada uno de los asuntos que hayan de atender.

Se reflejan también en el citado informe un catálogo de buenas prácticas que, a pesar del tiempo transcurrido desde su publicación, continúan siendo de plena aplicación. Así, se establecía que la asistencia jurídica constituye una prestación individual que se fundamenta en la confidencialidad. El letrado que actúe en asuntos de extranjería y asilo mantendrá una relación directa y personal con el asistido. La adecuada prestación del servicio es incompatible con la posibilidad de asistencias colectivas, salvo en los casos en que se ofrezca asistencia a un grupo familiar y no se aprecie conflicto entre los intereses de sus miembros.

Se recordaba también que el letrado, en todos los casos deberá cerciorarse de que su asistido conoce el idioma en el que se va a producir la interlocución en grado suficiente para comprender la información que se le va a facilitar o el acto en el que va a tomar parte. En caso contrario exigirá la presencia de un intérprete.

El defensor del pueblo (e.f.) mantuvo una reunión, en julio de 2018, con la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Málaga y con una representación de los abogados adscritos al turno de oficio que prestan asistencia letrada a las personas que llegan en patera. Se pudo comprobar el alto grado de implicación de la citada corporación y el compromiso por conseguir que la asistencia letrada que se presta sea efectiva y consiga detectar desde el inicio los casos de especial vulnerabilidad que, con frecuencia, se encuentran en estas llegadas. Además, dieron traslado de una serie de deficiencias que consideran les impiden prestar el servicio con la calidad que desearían. Ya en 2019, se ha recibido la respuesta de la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras**, por lo que continúan abiertas las actuaciones (18012028).

Durante el año 2018 se han realizado dos visitas no anunciadas a las **jefaturas superiores de policía nacional de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla**, para examinar los expedientes de devolución que se tramitaron, tras dos intentos de entrada irregular a territorio nacional, a través de las vallas que separan las dos ciudades de territorio marroquí. La primera de las visitas se realizó a Ceuta, en septiembre, y la segunda a Melilla, en noviembre.

La respuesta de la Administración a las conclusiones remitidas en el caso de la visita a la Jefatura Superior de Policía Nacional en Melilla se ha recibido ya en los primeros días de 2019 y, en el caso de Ceuta, aún no se había recibido en el momento de elaboración del presente informe. Se exponen a continuación las primeras conclusiones alcanzadas tras las dos visitas, por considerar que aportan datos relevantes que muestran la importancia de revisar con urgencia los protocolos que se siguen para la asistencia letrada en ambas ciudades autónomas.

Se ha podido constatar que la asistencia letrada en las devoluciones se ha convertido en un trámite meramente formal. Los extranjeros creen que, tras un período de tiempo, serán trasladados a la península dentro de los programas de acogida humanitaria. Los letrados comparten esa creencia y explican de ese modo que prácticamente ninguno se acoja a su derecho a solicitar protección internacional, en el momento de la incoación del expediente de devolución. Esta última afirmación, como se explicará a continuación, cambió parcialmente en el caso de las asistencias realizadas en Melilla, tras el salto de la valla del 21 de octubre de 2018.

En el caso de la actuación iniciada en la Jefatura Superior de Policía Nacional en Ceuta, era la primera vez en la que, tras un salto de la valla y la tramitación de los expedientes de devolución, las autoridades marroquíes aceptaban la entrega, por el puesto fronterizo, de ciudadanos que no ostentan la nacionalidad marroquí y que habían sido interceptados intentando acceder irregularmente a territorio español.

Se quiere dejar constancia en este punto de la completa colaboración que prestaron a los técnicos de la institución, tanto los funcionarios de policía de la Brigada provincial de extranjería de Ceuta como de la decana del Colegio de Abogados de esa ciudad.

Las devoluciones a Marruecos de las 114 personas se realizaron durante la mañana del día 23 de agosto de 2018, sin que pueda precisarse la hora exacta de cada una de ellas, al no constar reflejada en los expedientes. Sí se pudo comprobar que el primero se inició a las 18.30 horas del día 22 de agosto.

Según información de los funcionarios de policía que atendieron la visita, una parte de los extranjeros que fueron devueltos pernoctaron en los calabozos de las dependencias policiales y otros comparecieron voluntariamente en la mañana del día 23 de agosto en las dependencias, desde donde fueron trasladados al puesto fronterizo para su devolución. La constancia de su entrega a las autoridades marroquíes se verifica en cada uno de los 114 expedientes con una fotocopia de un documento idéntico en el que, junto al listado de los datos personales, aparece estampado un sello en el que se puede leer en francés y árabe: «Policía de Tetuán».

La primera conclusión alcanzada tras el examen de cada uno de los 114 expedientes, realizado por los técnicos del Defensor del Pueblo, fue que se cumplieron las siguientes garantías formales individualizadas: asistencia letrada, presencia de intérprete y lectura de derechos. Sin embargo, como se expone a continuación, el cumplimiento de las citadas garantías formales no parece que tuviera reflejo en el cumplimiento efectivo de las garantías materiales, objetivo último que debe perseguir el trámite de la asistencia letrada en los expedientes de devolución.

Los datos de filiación de las personas devueltas corresponden a los comunicados por ellas de manera verbal. No consta en los expedientes indagación complementaria alguna sobre este particular. Ninguna de las personas devueltas dijo ostentar la nacionalidad marroquí. Sin embargo, en las resoluciones de devolución se consigna que «se acuerda la devolución de interesado a su punto de origen».

En este punto, el Colegio de Abogados de Ceuta afirma que en ningún momento los letrados fueron informados por la policía de que se iba a producir la devolución a Marruecos. Por este motivo, no existe constancia en los expedientes de que las personas devueltas fueran informadas o tuvieran conocimiento de que su devolución se iba a producir a Marruecos. Esto explicaría que en ninguno de los expedientes conste alegación alguna formulada por los letrados oponiéndose a que la devolución se realizara a aquel país.

Efectivamente, en el examen de los expedientes se pudo comprobar que el Acuerdo de Readmisión suscrito por España y Marruecos en 1992 no es mencionado en las resoluciones de devolución de los expedientes. Sin embargo, en algunos expedientes figura una copia extraída de la base de datos policial ADEXTRA con la leyenda «Acuerdo Bilateral, artículo 22.3». Ese documento no consta que fuera conocido en modo alguno por el extranjero o su letrado.

La presencia del abogado de oficio, con formación específica en materia de extranjería y su firma en cada uno de los expedientes, conlleva desde el punto de vista formal un plus de garantías. Sin embargo, desde el punto de vista material, se pudieron apreciar diversas circunstancias que no han quedado suficientemente aclaradas.

No se ha podido concretar el tiempo medio dedicado por cada letrado a la asistencia individual del extranjero detenido. La hora que se consigna en los documentos generados en cada expediente no parece que se corresponda con el momento en que materialmente se llevó a cabo la asistencia, sino más bien con el momento de su impresión.

Los letrados y los extranjeros desconocían que las devoluciones se iban a realizar a Marruecos en las horas inmediatamente posteriores a su asistencia, por lo que quedó comprometido el principio de no devolución que impide entregar un individuo a otro Estado en el que existan riesgos graves para su vida o su integridad física debido a su raza, nacionalidad, religión, etcétera. El derecho internacional no solo prohíbe esta forma directa de devolución; también prohíbe la entrega de una persona a un Estado que podría a su vez entregarlo a un tercer Estado donde existe ese riesgo. No se pudo verificar que los letrados informaran a los extranjeros de manera comprensible para ellos de la posibilidad de solicitar protección internacional.

En uno de los expedientes se pudo constatar la existencia de un informe médico que aconsejaba reposo absoluto durante siete días. Sin embargo, no consta que el letrado o el extranjero hicieran constar esta circunstancia en el expediente, por lo que esta persona fue también devuelta a Marruecos en las horas siguientes.

Tras la visita realizada al centro de estancia temporal de inmigrantes, se pudo comprobar que, en las horas que los extranjeros permanecieron en él, no fueron entrevistados por las trabajadoras sociales del centro ni tuvieron acceso a información sobre protección internacional (18015053).

El día 21 de octubre de 2018, 209 ciudadanos subsaharianos accedieron de manera irregular a territorio nacional, tras franquear la valla del perímetro fronterizo en Melilla. Una de estas personas fue localizada en las inmediaciones de la valla tras sufrir una parada cardiorrespiratoria, siendo atendido por los servicios médicos que se encontraban en la zona, que no pudieron evitar su fallecimiento. El resto de ciudadanos accedieron por sus medios al Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes de Melilla.

La visita realizada a Melilla por técnicos del Defensor del Pueblo, en noviembre de 2018, permitió el examen de los expedientes incoados a los 55 ciudadanos extranjeros que fueron devueltos a Marruecos, como el de los casos en los que las devoluciones fueron suspendidas al solicitar protección internacional. Asimismo, se visitó el centro de estancia temporal de inmigrantes, al objeto de mantener entrevistas con los que aún se encontraban en esas dependencias y comprobar la atención recibida tras su llegada.

La devolución a Marruecos de los 55 ciudadanos se realizó durante la mañana del día 22 de octubre de 2018, sin que pueda precisarse la hora exacta, al no reflejarse en los expedientes. No se ha podido constatar la hora de inicio y fin de cada uno de los expedientes de devolución, al no constar dicha información individualizada. Sí consta, en cambio, la hora en la que los solicitantes de asilo manifestaron su intención de solicitar protección internacional.

Los datos de filiación de las personas sometidas a expedientes de devolución corresponden a sus comunicados de manera verbal. Asimismo, la gran mayoría de las fechas de nacimiento que figuran en los expedientes son similares o idénticas. No consta en ninguno de los expedientes la realización de indagación complementaria alguna sobre estos datos.

Se pudo comprobar que en las propuestas de resolución se solicita la devolución «a su país de origen», y en las resoluciones de devolución se acuerda «proceder a la devolución al país de procedencia». No existe constancia en los expedientes de que las personas devueltas ni sus letrados fueran informados o tuvieran conocimiento de que la devolución se iba a producir a Marruecos.

A diferencia de lo ocurrido, tras el salto de la valla en el mes de agosto en Ceuta, sí consta en la notificación de algunas de las resoluciones de devolución la disconformidad del letrado con la posibilidad de que su cliente fuese devuelto a Marruecos.

Todas las entrevistas con letrado se produjeron asistidas por intérprete de francés. Si bien, en las entrevistas mantenidas por técnicos de esta institución con las personas que aún permanecían en el centro de estancia temporal de inmigrantes en noviembre, se pudo comprobar que carecían de los conocimientos mínimos de ese idioma para entender la información proporcionada. De hecho, las entrevistas mantenidas con personal de esta institución se realizaron utilizando interpretación en bambara.

Al igual que se constató en el examen de los expedientes en Ceuta, en todos los casos se cumplieron las siguientes garantías formales individualizadas: asistencia letrada e intérprete de idioma francés e información de derechos. Sin embargo, no se ha podido comprobar que se facilitara información comprensible por parte de los letrados sobre la posibilidad de solicitar protección internacional. Como se ha señalado con anterioridad, al no constar en los expedientes la hora de inicio de cada una de las asistencias, no se ha podido corroborar la veracidad de algunos testimonios que afirman que fueron los propios ciudadanos extranjeros los que se advirtieron entre ellos de que iban a ser devueltos a Marruecos, lo que motivó que comenzaran a solicitar protección internacional, una vez que ya se habían realizado varias de las asistencias (18016512).

Sí se ha podido comprobar que en la totalidad de las actas de manifestaciones de los interesados reflejaban su deseo de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución que pudiese recaer en el procedimiento. Pese a ello, ninguno de los 55 ciudadanos que fueron devueltos tuvo la oportunidad de otorgar el necesario apoderamiento *apud acta* a los letrados designados, lo que impide de hecho que puedan recurrir judicialmente la devolución acordada. El Colegio de Abogados de Melilla ha interpuesto queja dando traslado de su disconformidad por esta actuación. Como se ha indicado, la respuesta de la Administración se ha recibido ya en los primeros días de 2019, por lo que se ha dado traslado de la misma al Colegio de Abogados de Melilla y continúan abiertas las actuaciones (18017090).

4.7.2 Quejas relacionadas con la materialización de las devoluciones y expulsiones

Se ha concluido, tras la aceptación de la Sugerencia formulada, una queja en la que se alegaba que la sanción impuesta habría prescrito en virtud de una modificación legal de 2009, operada en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que reducía la prohibición de

entrada al país de 10 a 5 años, así como por el regreso voluntario del extranjero a su país durante 8 años. Se indicaba, igualmente, que el interesado tenía mujer e hijo residentes en España y que, al tratarse de una resolución del año 2009, no ejecutada hasta el 2018, y dada la reducción de la prohibición de entrada en España de 10 a 5 años, habrían prescrito tanto la expulsión como la prohibición de entrada.

Al no haberse producido la reducción de la sanción de prohibición de entrada en España, que quedaría reducida —como máximo— a un período de 5 años, y teniendo en cuenta el efecto retroactivo de las disposiciones sancionadoras cuando favorezcan al presunto infractor, el delegado del Gobierno en la Comunidad de Madrid declaró prescrita la sanción de expulsión decretada en su día contra el interesado, teniendo en consideración la Sugerencia formulada por esta institución, así como las circunstancias personales que en el interesado concurrían en ese momento (18004237).

Han concluido las actuaciones iniciadas en 2015 por las alegaciones de malos tratos denunciadas por un ciudadano dominicano en un vuelo de repatriación. La agente de policía fue condenada en 2018 por delito leve de lesiones (15006303).

Se ha supervisado la materialización de expulsión de un ciudadano extranjero, que fue detenido e ingresado en el centro de internamiento de extranjeros cuando se dirigía a realizar la inscripción de su matrimonio con una ciudadana española. Tras la Sugerencia formulada por el Defensor del Pueblo, la **Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana** revocó la resolución de expulsión (18014553).

El Defensor del Pueblo intenta frenar las consecuencias derivadas de una rigurosa actuación de la Administración en la facilitación de datos sobre la situación irregular de los extranjeros a los órganos competentes en materia de extranjería. También ha intervenido en varias ocasiones para acelerar resoluciones de los registros civiles sobre autorizaciones de matrimonio, con el fin de evitar la ejecución de una orden de expulsión (18007332, 18011586).

Igualmente se concluyó con diferencia de criterio, una actuación iniciada ante la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras**. Los interesados solicitaron asilo en el puesto fronterizo de Madrid-Barajas. Tras la resolución desfavorable de dicha solicitud, se les incoó expediente de expulsión, pese a que en el momento en el que fue iniciado aún no habían accedido a territorio español. Esta actuación motivó la intervención de esta institución. A juicio del Defensor del Pueblo debería haberse iniciado un procedimiento de la devolución, dado que los interesados no incurrieron en la infracción grave de encontrarse irregularmente en territorio nacional, situación que da lugar a la sanción de expulsión.

En virtud de lo establecido en el artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que consagra el principio de tipicidad y analizado el

asunto tratado en la presente queja, se constata que se ha vulnerado dicho principio, al haberse aplicado a la conducta de los interesados un precepto improcedente. Por lo anterior, se recordó a la Administración el deber legal que le incumbe de cumplir y hacer cumplir el principio de legalidad en la aplicación del procedimiento sancionador contenido en la ya citada Ley 4/2000, de 11 de enero.

Del mismo modo, se formuló una Sugerencia para retrotraer las actuaciones en los expedientes sancionadores incoados a los interesados y dictar las resoluciones que procedan respetando el principio de tipicidad. En su respuesta, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras indicó que la imposibilidad de materializar la denegación de entrada en el caso de estos ciudadanos fue lo que llevó a la Administración a sancionarles con una expulsión (18009163).

4.7.3 Puesta en libertad por imposibilidad de ejecución de la devolución

Han sido numerosas las quejas recibidas por la situación en la que quedan las personas que acceden a las costas españolas y son puestos en libertad, tras una primera detención de 72 horas. O la de aquellos que salen de los centros de internamiento de extranjeros, una vez que no se ha podido materializar la devolución por motivos diversos. En ambos supuestos se alega que, cada vez con más frecuencia, grupos de estas personas no son derivados a recursos del programa de acogida humanitaria y, por tanto, quedan totalmente desasistidos y en la calle.

Esta situación ha sido reiteradamente constatada por técnicos del Defensor del Pueblo, tanto en el último trimestre de 2017 como durante todo el año 2018, tras las visitas realizadas a varias localidades andaluzas de las que ya se da cuenta en apartados anteriores. En los últimos meses de 2017, ese aumento se produjo en las costas murcianas y en 2018 el repunte de llegadas se concentra en las costas andaluzas. Como ha ocurrido en anteriores ocasiones, este aumento provoca que los medios humanos y materiales destinados a la gestión de estas llegadas sean insuficientes y estas personas hayan de ser acogidas en infraestructuras inadecuadas. Las consecuencias de lo anteriormente descrito son de variada índole y afectan a distintos organismos de la Administración General del Estado, así como a las comunidades autónomas y ayuntamientos.

La descripción de esta realidad, así como las propuestas de mejora que se realizan desde esta institución, ya fueron expuestas en la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo en el mes de febrero de 2018:

https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/02/Intervencion_Defensor_Comision_Mixta_15_02_2018.pdf

Por este motivo, se dirigió escrito a la **Secretaría de Estado de Seguridad** dando traslado de la situación en la que quedan aquellos ciudadanos extranjeros cuya resolución de expulsión o devolución no puede ser ejecutada de manera inmediata, por motivos de muy variada índole. Esta cuestión preocupa desde hace años al Defensor del Pueblo, por lo que en 2007, tras la llegada de más de 30.000 personas a las costas canarias, se formularon varias propuestas que fueron rechazadas.

Una vez más se trata de un buen número de personas que no pueden ser retornadas a sus países de origen de manera inmediata. Tras la entrada en vigor de la Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre, existe, a juicio de esta institución, el apoyo legal suficiente para retomar las medidas propuestas en su día. La citada directiva reconoce que se ha de abordar la situación de los nacionales de terceros países que están en situación irregular, pero que todavía no pueden ser expulsados. Se establece que los Estados miembro han de definir sus condiciones básicas de subsistencia según la legislación nacional y, además, para que el extranjero pueda demostrar su situación concreta en el caso de controles o verificaciones administrativas, es preciso proporcionar a estas personas una confirmación escrita de su situación.

Por su parte, el artículo 14 de la directiva mencionada señala que los Estados velarán por que durante los períodos de aplazamiento de la expulsión se tengan en cuenta determinados principios y, entre ellos, el mantenimiento de la unidad familiar con los miembros presentes en su territorio, la prestación de atención sanitaria de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades, el acceso para los menores en función de la duración de su estancia al sistema de enseñanza básica, así como la consideración hacia las necesidades específicas de las personas vulnerables. El apartado 2 del mencionado artículo establece que los Estados miembro proporcionarán a los interesados confirmación escrita, de conformidad con la legislación nacional, de que se ha prorrogado el plazo para la salida voluntaria o de que la decisión de retorno no se ejecutará temporalmente.

La Recomendación (UE) 2017/2338 de la Comisión Europea, de 16 de noviembre, por la que se establece un «Manual de retorno» se refiere a la forma de confirmación escrita anteriormente señalada, destacando que los Estados miembro disfrutan de amplia discrecionalidad. Sin embargo, recuerda la importancia de que la persona retornada pueda demostrar claramente, en caso de control policial, que ya está sujeta a una decisión de retorno pendiente y que goza de un plazo para la salida voluntaria o un aplazamiento formal de la expulsión, o que está sujeta a una decisión de retorno que no se puede ejecutar de momento.

Las cuestiones anteriormente expuestas es obvio que no solucionan el problema en su conjunto, pero sí que contribuirían a que los extranjeros sometidos a decisiones de retorno no ejecutables salgan de las situaciones de precariedad y marginalidad en las

que con frecuencia se encuentran. Asimismo, se considera imprescindible que se les facilite una constancia escrita de la imposibilidad temporal de materializar la decisión de retorno que evite, de un lado constantes traslados a dependencias policiales y, por otro, que facilite una gestión racional y eficaz de los recursos de acogida humanitaria.

Por todo lo anterior, en el mes de julio de 2018, se formularon a la **Secretaría de Estado de Seguridad** dos **Recomendaciones**. La primera de ellas se refiere a la elaboración de una instrucción para que, de conformidad con la directiva citada, al poner en libertad a un extranjero con una resolución de expulsión o devolución, se haga constar la imposibilidad de proceder a su ejecución en el momento en el que se produce la puesta en libertad. La segunda de ellas, que también se dirigió a la **Secretaría de Estado de Migraciones**, se refiere a la necesidad de establecer sin demora cauces de coordinación adecuados entre ambos organismos que garanticen la existencia de plazas suficientes del programa de acogida humanitaria.

Las citadas plazas han de ir destinadas a personas inmigrantes, con independencia de su nacionalidad, que se encuentren en situación de vulnerabilidad debido al deterioro físico y a la carencia de apoyos sociales, familiares, medios económicos, y que lleguen a las costas españolas o formen parte de asentamientos que comporten graves riesgos sociales y sanitarios y precisen de programas de actuación inmediata para su subsanación. Ya en 2019 se ha recibido la respuesta a las recomendaciones formuladas.

Respecto de la primera Recomendación se afirma que la Ley de extranjería ya recoge que el ciudadano extranjero será notificado de la prórroga, aplazamiento o suspensión de la ejecución de su expulsión. Se añade que todas las decisiones que afectan a los ciudadanos extranjeros seguidas en procedimientos de aplicación de la normativa quedan anotados en los asientos del Registro Central de Extranjeros incardinado en el fichero Adextra y se concluye que todos los ciudadanos extranjeros incurso en procedimientos de expulsión o devolución son notificados de la incoación de expedientes y su posterior resolución, disponiendo, por tanto, de los documentos que acreditan su situación administrativa. El Defensor del Pueblo ha constatado que, a pesar de todo lo anterior, el colectivo de ciudadanos en situación irregular que por distintas razones no puede ser expulsado o retornado no recibe ningún documento. Es decir, que las previsiones legales de la Directiva y de la Ley no se están cumpliendo o, al menos, no se están cumpliendo de manera general. Esta situación provoca graves perjuicios y les obliga a permanecer en situaciones de precariedad y marginalidad o de constantes traslados a dependencias policiales y permanencias innecesarias en calabozos hasta que se confirma que no es posible su expulsión.

Por lo anterior se ha reiterado a la Secretaría de Estado de Seguridad la Recomendación formulada para que valore la conveniencia de dar cumplimiento a la misma.

En relación con las Recomendaciones referidas a la coordinación entre los órganos administrativos que intervienen en la acogida a personas extranjeras llegadas a costas y en cuanto a la revisión de los protocolos de atención de emergencias a grandes contingentes, se detallan las actuaciones que se siguen en estos casos y señala que, tras cada operativo, se analizan las actuaciones con el objeto de detectar aspectos susceptibles de mejora.

La Secretaría de Estado de Migraciones dio respuesta, en el mes de agosto de 2018, a las recomendaciones formuladas sobre esta misma cuestión. Se informó de la creación de una figura para coordinar las actuaciones frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho, mar de Alborán y aguas adyacentes. La decisión de crear una autoridad para coordinar ha sido el resultado de una propuesta conjunta de los departamentos ministeriales con competencias en esta materia. Entre sus funciones estará la de coordinar los mecanismos necesarios para la utilización eficaz de todos los recursos humanos y medios materiales disponibles.

En su escrito se informa también de la puesta en marcha de un Plan de Emergencia, dotado con 29.700.000 euros, que prevé un refuerzo y redefinición de los programas para atención inmediata a personas llegadas a costas o fronteras de Ceuta y Melilla. Finalmente, se indica que se habían abierto 1.000 nuevas plazas de acogida y se preveía la apertura de más dispositivos a lo largo del mes de agosto.

La recepción de quejas constantes sobre las condiciones de acogida de las personas que han accedido irregularmente a las costas españolas en 2018, así como la información obtenida por las visitas realizadas por técnicos de esta institución durante los meses de agosto y septiembre, motivaron que en octubre se reiterara el contenido de las recomendaciones formuladas.

Una de las cuestiones que preocupa a esta institución se refiere a la falta de mecanismos para la evaluación de la actividad de las organizaciones no gubernamentales que gestionaban el sistema de acogida, no solo humanitaria sino también a solicitantes de protección internacional. En 2016 ya se formuló una Recomendación a la entonces Secretaría General de Inmigración y Emigración con la finalidad de que se estableciera un sistema eficaz para la supervisión de la actuación de las organizaciones no gubernamentales que colaboran en el sistema de acogida.

En su respuesta se informaba de que se había creado un grupo de trabajo multidisciplinar sobre indicadores y evaluación con el objetivo de armonizar un conjunto de indicadores básicos de realización de proyectos que se llevan a cabo en el marco de

las distintas convocatorias de subvenciones, con la finalidad de mejorar su seguimiento y la necesaria evaluación, tanto a nivel nacional como en el ámbito de la Unión Europea.

Al fuerte incremento de llegadas irregulares a las costas españolas durante 2018 se ha sumado el exponencial incremento de solicitudes de protección internacional que se viene produciendo en los últimos años. En ambos casos, la Administración, en el ejercicio de su potestad auto organizativa, ha optado por no aumentar la red de plazas públicas de acogida mediante la construcción de nuevos centros de acogida para refugiados o nuevos centros de estancia temporal para inmigrantes. En su lugar, se ha delegado en distintas entidades sociales la acogida y atención de las personas que llegan a las costas españolas así como de las que solicitan protección internacional.

No le corresponde al Defensor del Pueblo juzgar esa decisión de la Administración, pero sí supervisar que la opción elegida sea eficaz y proteja de manera adecuada los derechos de las personas en situación de especial vulnerabilidad. En una primera valoración, no parece que la opción elegida haya sido capaz de generar las plazas de acogida suficientes que permitan ofrecer de manera inmediata la asistencia necesaria a estas personas.

Como ejemplo de lo anterior, se ha detectado que durante 2018 se han trasladado en autobuses a personas que habían llegado en patera a distintas ciudades, sin coordinar su recepción en el destino y dejando a los interesados en situación de calle. También se han recibido quejas de personas que, tras ser puestas en libertad de los centros de internamiento de extranjeros, han tenido que acudir a albergues municipales al no tener plazas suficientes el programa de acogida humanitaria.

La labor que realizan las entidades sociales que se han hecho cargo de estos programas es expresamente reconocida por el Defensor del Pueblo. Representan sin duda, junto a la labor anónima de muchos vecinos de las localidades costeras que han recibido pateras este verano, la mejor cara de la sociedad española. Sin embargo, una evaluación racional de las políticas públicas ha de llevar aparejado un sistema de supervisión de las entidades que gestionan fondos públicos. Además, se necesita conocer el número de personas acogidas en el programa de atención humanitaria y el número total de plazas del programa mencionado, desglosado por comunidades autónomas.

Ya en 2019 se recibió nueva respuesta de la Secretaría de Estado de Migraciones en la que da cuenta de los trabajos de elaboración de un Protocolo de actuación ante la llegada de grandes contingentes, conforme a lo dispuesto en la Orden PCI/121/2019, de 11 de febrero. También se comunica que ese organismo desaprueba totalmente la práctica, detectada en varias ocasiones durante 2018, de trasladar en autobuses a los extranjeros llegados a las costas españolas a distintas ciudades, sin coordinar su

recepción en el destino. Respecto a esta cuestión se afirma que se han adoptado medidas para que no vuelva a suceder. Se explican también las actuaciones que se llevan a cabo para la supervisión de la actividad de las entidades que prestan atención a los inmigrantes y se da cuenta de las visitas de seguimiento realizadas.

Durante 2018 más de 60.000 personas recibieron asistencia humanitaria, tras ser interceptadas intentando acceder irregularmente a España. De ellas, 39.517 fueron incluidas en algún programa de atención humanitaria. Se solicitó también información acerca del número total de plazas de acogida existente, desglosadas por comunidades autónomas. En la respuesta, recibida ya en 2019, se informa de que el número es de 4.875. Según los datos facilitados por el Ministerio del Interior, durante 2018 se ingresaron 7.855 personas en los centros de internamiento. Por tanto, el número de plazas de acogida disponibles durante 2018 ha sido insuficiente en varios momentos del año.

Se ha dado traslado a la Secretaría de Estado de Migraciones de la preocupación de esta institución ante esta situación, a la vista de las incesantes quejas recibidas, relacionadas con falta de alojamiento y a la utilización de servicios municipales (18006411).

4.8 VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS

Desde la publicación hace cinco años del informe del Defensor del Pueblo sobre *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*, la labor de esta institución se centra en la supervisión de la actuación de los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia para la mejora en la identificación y protección de las víctimas.

Los últimos datos oficiales, tanto del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), organismo dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad, como de la Fiscalía General del Estado, disponibles en el momento de elaboración de este informe, son los referidos al año 2017. Se desglosan a continuación unos y otros, al no resultar coincidentes.

Según los datos del CITCO, publicados en julio de 2018, 220 personas fueron identificadas como víctimas de trata. De ellas, 155 con fines de explotación sexual (nueve de ellas menores de edad); 58 con fines de explotación laboral (cuatro menores de edad); tres para matrimonio forzado; tres como explotación para la mendicidad, y una víctima de trata para la comisión de actividades delictivas.

Por su parte, la Fiscalía General del Estado, según datos publicados en septiembre de 2018, da cuenta de que durante 2017 se iniciaron 122 diligencias de

seguimiento de delitos de trata, en su mayoría con fines de explotación sexual. El número de menores de edad, identificados como víctimas de trata, asciende a 27; el de víctimas de trata con fines de explotación sexual a 373 y con fines de explotación laboral y para la mendicidad a 69 víctimas; dos víctimas de trata con fines de realizar actividades delictivas; cinco por matrimonios forzosos, y dos por delito de extracción de órganos.

La necesidad de mejorar los datos estadísticos sobre trata de seres humanos en España constituye una preocupación del Defensor del Pueblo. Se han de reconocer los avances en esta materia, como muestra el hecho de que ya se recogen los datos desglosados por sexo, nacionalidad y forma de explotación. Sin embargo, como muestran las diferencias entre los datos facilitados, aún resulta preciso mejorar su calidad.

En junio de 2018 se publicó el II Informe de Evaluación del Grupo de Expertos sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (GRETA), del Consejo de Europa. Las conclusiones y recomendaciones del citado informe presentan un alto grado de coincidencia con el análisis realizado por el Defensor del Pueblo. Por lo que se refiere a la necesidad de mejorar las estadísticas, se reconocen expresamente los esfuerzos realizados por España, a la vez que urgen a las autoridades a desarrollar un sistema estadístico exhaustivo y coherente.

Otra de las cuestiones necesitadas de mejora se refiere a la cooperación y colaboración entre los distintos organismos con competencias en la materia. Esta necesidad es comprobada reiteradamente en las quejas que se reciben. Por este motivo, se formuló una **Recomendación** a la **Fiscalía General del Estado**, para recordar a los fiscales la necesidad de comprobar que la policía adjunta a la solicitud de internamiento de un extranjero, la ficha actualizada del Registro Central de Extranjeros (ADEXTTRA).

A juicio de la fiscalía, no resulta necesario atender la Recomendación, ya que no es solo el fiscal el que los revisa y exige la plenitud de información actualizada, sino también la autoridad judicial que no actúa de manera rutinaria y por supuesto, el letrado de la defensa del interesado. En definitiva, informa la fiscalía de que pocos estados tienen establecido un sistema tan coordinado y completo de lucha contra la trata de seres humanos. De ahí que considere que la Recomendación del Defensor del Pueblo puede estar fundada en errores sustantivos, procesales y de gestión.

La citada actuación se concluyó con diferencia de criterio, dando traslado a la Fiscalía General del Estado de que el Defensor del Pueblo considera imprescindible que, en el análisis que se realiza del sistema español de lucha contra la trata de seres humanos, se tomen en consideración las recomendaciones realizadas por los distintos organismos internacionales en relación con este asunto (16002509, 16014204).

Por este motivo, se resumen los retos más significativos que, según el Comité de Expertos del Consejo de Europa (GRETA), en su segunda ronda de evaluación a España, ha de abordar esta. En concreto, se urge a adoptar de manera inmediata varias medidas, entre las que destacan: priorizar las medidas de identificación de víctimas de trata entre los solicitantes de asilo y las personas extranjeras en situación irregular; finalizar la puesta en marcha de un sistema estadístico coherente; mejorar la identificación y la asistencia de los menores extranjeros no acompañados para reducir su vulnerabilidad y evitar que caigan en las redes de trata.

Además, en el mismo sentido de las recomendaciones reiteradamente formuladas por el Defensor del Pueblo, urge la adopción de medidas para mejorar el procedimiento de identificación de las víctimas de trata. Entre ellas destacan: asegurar que, en la práctica, la identificación formal de las víctimas de trata no dependa de la existencia de evidencias suficientes para el inicio de un procedimiento penal; prestar más atención a la detección proactiva de víctimas de trata entre los solicitantes de asilo y las personas detenidas en los centros de internamiento de extranjeros así como los migrantes que llegan a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Se ha de facilitar el tiempo suficiente para recoger la información necesaria, teniendo en cuenta su traumática experiencia. Y, por último, hace una referencia expresa a la necesidad de formación del personal de asilo y el que trabaja en los CIE y CETI y asegurar la disponibilidad y cualificación de los intérpretes y mediadores interculturales durante el procedimiento.

En los dos apartados siguientes se analizan, a partir de algunas quejas recibidas, las deficiencias expuestas en los párrafos anteriores.

4.8.1 Dificultades para la identificación como víctimas de trata de seres humanos

Las quejas que ilustran este apartado se refieren a aquellas potenciales víctimas especialmente vulnerables. Un grupo de ellas, las menores de edad, serán objeto de atención específica en el apartado siguiente. Se ilustra a continuación, con el ejemplo de dos quejas, las graves dificultades que se siguen observando para la identificación de indicios de trata en dos casos: en los centros de internamiento de extranjeros y en los procedimientos de protección internacional.

Se han concluido las actuaciones en relación con las dificultades para la identificación de indicios de trata y necesidades de protección internacional de una mujer que fue interceptada mientras intentaba acceder irregularmente en patera en febrero de 2017. La letrada se quejaba de que, a pesar de los indicios existentes, fue ingresada en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Algeciras (Cádiz), con autorización de un juzgado de instrucción de Málaga. Se solicitó copia de la primera entrevista policial realizada, tras ser ingresada en el centro. Se consignó en el expediente que la presunta

víctima se mostraba confundida y asustada, y que reflejaba una clara situación de vulnerabilidad debido a que había sido sometida a abusos de todo tipo y a un estado de esclavitud desde una pronta edad. Mostraba una gran desubicación de espacio temporal, careciendo de control del tiempo y sin poder precisar en su relato cuántos años pasó encerrada, ni cuánto tiempo transcurrió hasta su desplazamiento a España.

En la evaluación policial realizada se apreció que la persona afectada encajaba en los supuestos de protección internacional, si bien no se apreciaron indicios de que la misma estuviese siendo tratada por personas u organización criminal alguna. La solicitud de protección internacional fue admitida a trámite y en el informe solicitado, la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** comunicó que había solicitado, a la entidad de acogida, la remisión de nueva información en caso de detectar indicios de que pudiera estar siendo controlada con fines de explotación sexual (17003889).

Se ha concluido también en 2018, con diferencia de criterio, la actuación iniciada en 2016 tras entrevistar técnicos del Defensor del Pueblo en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid a una mujer, que estaba pendiente de ser expulsada, tras permanecer siete años irregularmente en España. Como ya se dio cuenta en el informe anual de 2017, la dramática situación personal de la interesada con evidentes problemas de salud mental y la retirada por los servicios sociales de cuatro de sus hijos, tres de ellos nacidos en Andalucía, motivaron que esta institución iniciara actuaciones con la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras, la Fiscalía General del Estado y los servicios de protección de menores andaluces**.

Como ya se indicó en el pasado informe anual, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras acogió inmediatamente la Sugerencia de esta institución poniendo en libertad a la interesada. Sin embargo, la Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF), la Fiscalía General del Estado y los servicios de protección de menores andaluces no apreciaron irregularidad alguna en las distintas intervenciones realizadas durante los siete años de permanencia irregular en España, que incluyeron la retirada de tres de sus hijos al nacer en hospitales andaluces, o los informes de los servicios sociales municipales que alertaban de la situación de explotación que padecía la madre (16014024).

Se da cuenta, finalmente, de la conclusión de las actuaciones iniciadas para garantizar la asistencia letrada a las víctimas de trata de seres humanos, desde el primer momento de la detección policial, en la Comunidad de Madrid. De la información recibida, esta institución entiende que no se atiende, en los términos rigurosamente planteados, a la Recomendación formulada de facilitar, antes de que se formule denuncia, querrela o procedimiento penal, el asesoramiento y defensa jurídica a las víctimas de trata. Sin embargo, desde una perspectiva más integradora, como consecuencia de las buenas prácticas adoptadas por la Comunidad de Madrid, debe

entenderse como aceptada —en parte— dicha Recomendación, una vez establecidos los mecanismos de asistencia y protección adecuados al protocolo marco estatal vigente en esta materia y a la Estrategia regional contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual en la Comunidad de Madrid 2016-2021 (17007778).

4.8.2 Menores de edad víctimas de trata

Como se ha indicado al inicio de este apartado, según el CITCO, son 13 las víctimas menores de edad detectadas durante 2017, mientras que, según datos de la Fiscalía General del Estado, ascienden a 27.

Se recuerda también en este punto que, entre las medidas propuestas a España por el Comité de Expertos del Consejo de Europa (GRETA), en su segunda ronda de evaluación se encuentra la necesidad de mejorar la identificación y la asistencia de los menores extranjeros no acompañados para reducir su vulnerabilidad y evitar que caigan en las redes de trata.

Esta necesidad fue detectada en 2012 por el Defensor del Pueblo con ocasión de la elaboración del informe sobre la trata de seres humanos en España. En el pasado informe anual se dio cuenta de que, tras varias vicisitudes, en diciembre de 2017, fue acordado por el Pleno Extraordinario del Observatorio de la Infancia el Anexo al Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos. Esta institución realizará un seguimiento de la puesta en marcha del citado anexo, al objeto de comprobar su impacto en la mejora de la identificación y protección de estos menores (12027190).

Nuevamente, se han realizado actuaciones que ponen de manifiesto las dificultades existentes para tomar en consideración las alegaciones de minoría de edad en aquellos casos de denegaciones de entrada, en los que existen indicios de trata de seres humanos. Ese fue el caso de un grupo de pasajeros vietnamitas indocumentados llegados al Aeropuerto de Adolfo Suárez-Madrid Barajas. La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** informó de que, desde el año 2016, llegan diferentes grupos más o menos numerosos de ciudadanos de dicha nacionalidad que actúan de modo similar y cuyos relatos son muy parecidos. Los agentes de policía fronteriza consideran que forman parte de una red de inmigración irregular y sospechan que pueden ser explotados sexual o laboralmente en territorio Schengen.

También se comunicó que, en aquellos casos, en los que se ha permitido el acceso a territorio nacional, tras la admisión a trámite de su solicitud de protección internacional, dichas personas desaparecen, al parecer con destino a Francia. Esta institución, tras evaluar los datos recibidos, considera que se deben examinar en profundidad este tipo de situaciones y aplicar la presunción de minoría de edad, en los

casos en los que el pasajero alegue tal condición y existan indicios de trata de seres humanos.

En uno de estos casos, la citada comisaría general aceptó la Sugerencia formulada e inició los trámites de identificación de una persona potencial víctima de trata, ciudadana vietnamita, que afirmaba ser menor de edad, aceptando también la suspensión de su retorno hasta que se dictase la resolución procedente. Los funcionarios actuantes concluyeron que no existían indicios de que la interesada pudiera ser víctima de un delito de trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Tampoco se admitió a trámite la solicitud de protección internacional formulada. En dicha resolución se descarta que se trate de una menor de edad porque se indica que viajó con un pasaporte expedido por las autoridades de Vietnam que reflejaba su mayoría de edad. Se solicitó copia de la entrevista y, tras su examen, a juicio del Defensor del Pueblo se debería haber ofrecido a la interesada el período de restablecimiento y reflexión (17025939, 17026024).

Se ha formulado una **Sugerencia** a la **Subdelegación del Gobierno en Tenerife**, solicitando la elaboración de una instrucción para clarificar la compatibilidad de los procedimientos de asilo con los regulados en la legislación de extranjería, en particular, las solicitudes de residencia por circunstancias excepcionales relativas a menores y trata de seres humanos, en coordinación con la Subsecretaría del Interior. Según el citado organismo, dicha compatibilidad no es posible por la inexistencia de instrucciones.

Por lo anterior, el Defensor del Pueblo consideró necesario reiterar el contenido de la Recomendación formulada en su día para la elaboración de una instrucción que clarifique la compatibilidad de ambos procedimientos. Ya en 2019 se ha recibido respuesta de la **Secretaría de Estado de Migraciones** en la que se rechaza la reiteración de la Recomendación formulada ya que, según considera el citado organismo, puede contribuir a la confusión, entre dos regímenes jurídicos distintos (el de los solicitantes de protección internacional y el de los extranjeros en situación irregular). Esta institución no comparte la postura adoptada por el citado organismo y no considera que los argumentos utilizados hayan evaluado el asunto en profundidad. Las actuaciones continúan abiertas (17007399, 18005254 y 18018659).

Para finalizar este apartado se ha de hacer referencia un año más al seguimiento que se realiza a los menores de edad, acompañados de adultos que dicen ser sus progenitores, que son interceptados intentando acceder irregularmente a territorio español. Los datos facilitados por Comisaría General de Extranjería y Fronteras, correspondientes a 2018, muestran un notable incremento respecto a años anteriores. Así, mientras que en 2017 fueron 126 los menores con estas características, en 2018 fueron 928 los menores acompañados de adultos, los que fueron interceptados tras intentar acceder en patera a territorio nacional. Almería y Cádiz, con más de 267 y 266

menores respectivamente encabezan el listado, seguidos de Granada y Málaga con 191 y 162 menores cada uno.

La respuesta que se da a estas situaciones preocupa a esta institución. El avance que supuso la inclusión en el Registro de Menores no acompañados del resultado de las pruebas de filiación realizadas es innegable. Sin embargo, continúa sin encontrarse un procedimiento eficaz que evite la desaparición de estos menores junto a las adultas que los acompañan a los pocos días de su llegada a los centros de acogida humanitaria. Se ha de resaltar, como iniciativa interesante que podría aportar soluciones a esta situación, un proyecto piloto que fue visitado el pasado mes de julio por el Defensor del Pueblo (e.f.) en la provincia de Córdoba. La implicación de las administraciones locales, autonómica y estatal que se está consiguiendo con ese proyecto es esencial para conseguir una efectiva protección de estos menores.

Otro dato que resulta de interés se refiere al número de pruebas de filiación que han dado negativas durante 2018. En 78 ocasiones los menores no eran hijos de los adultos que los acompañaban, 53 casos aún se encontraban pendientes y en 10 ocasiones no se pudieron realizar las pruebas porque abandonaron el centro de acogida antes de su realización. Todos estos datos han llevado, ya en 2019, las actuaciones iniciadas en su día con la Secretaría de Estado de Seguridad (14004503).

4.9 OFICINAS CONSULARES

4.9.1 Medios humanos y materiales de los órganos consulares

De nuevo se ha dirigido a esta institución un número considerable de ciudadanos reclamando por las dificultades para presentar solicitudes de visado en el **Consulado General de España en La Habana (Cuba)**. Se solicitó información a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares** sobre el resultado de las medidas adoptadas por las autoridades consulares en La Habana para garantizar la disponibilidad de citas, así como las alternativas para que los familiares de ciudadanos de la Unión Europea, los menores de edad y otros ciudadanos con una urgencia debidamente acreditada, puedan presentar sus solicitudes de visado en caso de imposibilidad de conseguir cita.

Se informó de que el sistema de solicitud de citas, puesto en marcha en diciembre de 2017, ha erradicado el fraude existente, gracias a que de su gestión se encarga en exclusiva el personal consular, y a la imposibilidad de que el solicitante cambie su turno con otra persona, adecuando en lo posible la fecha de la cita a la del viaje. No obstante, se comunica que, pese a los esfuerzos realizados, no es posible atender las solicitudes en el tiempo deseable debido a la escasez de recursos de la oficina consular.

En el caso de familiares de ciudadanos comunitarios, se reserva un día a la semana para tramitar estos visados y, en caso de urgencia justificada, se adelanta la cita. No obstante, la mayoría de las solicitudes de visados presentados son en régimen comunitario, por lo que se trata de ponderar las razones que motivan la urgencia para conceder el adelanto, no siendo posible atender todas las solicitudes.

A la vista de la información remitida, así como de las quejas que han continuado recibiendo durante el año 2018, se comprueba que el problema planteado no ha sido resuelto, por lo que continúan las actuaciones (17002902 y relacionadas, 18016511).

En una investigación iniciada por la demora en la tramitación de visados en la sección consular de la **Embajada de España en Islamabad (Pakistán)**, las autoridades consulares informaron del elevado número de visados de reagrupación familiar que se tramitan, debido al número de ciudadanos pakistaníes residentes en España. Se comunica que la concesión de estos expedientes requiere comprobar las circunstancias y documentos aportados, debido a la alta incidencia de falsedad documental del país, por lo que el plazo de resolución de los visados oscila entre los seis y ocho meses.

Se ha dado cuenta a las autoridades consulares de la excesiva tardanza en la tramitación de los visados, que en uno de los casos que motivó la presente actuación se alargó más de 10 meses, plazo excesivo incluso teniendo en cuenta la necesidad de realizar comprobaciones (18004196, 18004340, 18013381).

Se han recibido quejas por las dificultades de acceso a una cita previa para solicitar visados ante el **Consulado General de España en Nador (Marruecos)**. La Administración ha comunicado que para resolver el problema existente con el sistema de citas, entre otras medidas, se ha incrementado el personal contratado para este servicio y se han aumentado las líneas telefónicas de atención al público, así como el número de citas ofrecidas cada día en un 30 %. Asimismo, se cuenta con más personal para poder gestionar las solicitudes de visado y se ha mejorado el sistema informático para impedir que agencias y tramitadores, que actúan como intermediarios, copen el sistema y lo colapsen. A la vista de la información remitida, se han suspendido las actuaciones hasta poder conocer su impacto (18003151).

4.9.2 Visados en régimen comunitario

Las quejas que se reciben se refieren en su mayoría a la puesta en duda del vínculo familiar alegado o al cuestionamiento de los motivos por los que se solicita el visado.

Se iniciaron actuaciones por la denegación del visado solicitado por la hija de una ciudadana española ante el **Consulado General de España en Santo Domingo (República Dominicana)**. En síntesis se cuestionaba el vínculo familiar alegado y la falta

de acreditación de encontrarse a cargo de su familiar. Se concluyó la actuación comunicando la diferencia de criterio, al entender debidamente acreditado en el expediente el vínculo familiar de la solicitante, su dependencia económica, su condición de estudiante, la ausencia de medios económicos, así como el envío de remesas durante varios años (17001275).

La sección consular de la **Embajada de España en Kinshasa (República Democrática del Congo)** denegó el visado solicitado por un ciudadano español para ejercer su derecho a la reagrupación familiar de su hija menor de edad. En contra de la denegación se interpuso recurso, dando cuenta del error en el régimen jurídico aplicado en la tramitación del visado, así como el cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa comunitaria aplicable, que fue desestimado. El visado se denegó por no justificar el objeto y las condiciones de la estancia prevista y no ser fiable la información proporcionada.

A la vista de lo anterior, con fecha 2 de julio de 2018, se formuló una Sugerencia para la concesión de un visado en régimen comunitario, dada la condición de menor de edad descendiente de ciudadano español. Pese al tiempo transcurrido y a los requerimientos efectuados, a la fecha de cierre del presente informe no se ha recibido la contestación (17006763).

Finalmente, hay que hacer referencia, como en años anteriores, a la práctica consular consistente en poner en cuestión la pertinencia de las tarjetas de residencia previamente concedidas por las delegaciones o subdelegaciones del gobierno. En esa ocasión, una ciudadana ecuatoriana obtuvo la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión en la Delegación del Gobierno en Navarra. A la fecha de la concesión, la interesada se encontraba en su país, donde había regresado para no incumplir el plazo de estancia del visado del que era titular, debido a la demora en la resolución de la solicitud.

El **Consulado General de España en Quito (Ecuador)** denegó la solicitud del visado solicitado por la interesada para volver a acceder a territorio español. En la resolución denegatoria se afirmaba que no se podía establecer su intención de abandonar el territorio de los Estados miembros, pese a la residencia en régimen comunitario con la que contaba. La resolución dictada no reflejaba el tipo de visado tramitado, ni la fundamentación jurídica de la denegación. La interesada presentó una nueva solicitud, que en esta ocasión se denegó al no acreditar vivir a cargo de su familiar comunitario.

Las autoridades consulares informaron de «la heterodoxa obtención de tarjeta de residencia como familiar de ciudadano comunitario» de la solicitante, que se encontraba en España con un visado que no habilitaba para residir. Asimismo, se daba cuenta de

que la concesión de residencia no prejuzga la decisión que adopten las autoridades consulares en Quito en el visado solicitado. Se consideró, además, que la obtención de tarjeta de residencia, tras viajar con visado de turismo, apunta a indicios de mala fe y ánimo de fraude de la interesada.

Se formuló una Sugerencia dirigida a la concesión del visado solicitado, que ha sido rechazada. La actuación ha concluido con diferencia de criterio. El Defensor del Pueblo ha comunicado a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares que los criterios tomados en consideración por la Administración para la concesión de tarjeta de residencia sí prejuzga la decisión del consulado, que no está autorizado para revisar las decisiones adoptadas por el órgano competente para la concesión de la residencia (18004739).

4.9.3 Visados de residencia y trabajo

Se dirigió a esta institución un abogado exponiendo las dificultades encontradas en el **Consulado General de España en Casablanca (Marruecos)** para asistir a su cliente, con ocasión de la presentación de una solicitud de visado. En su respuesta, la Administración alegaba que los acompañantes deben permanecer en la sala de espera de las dependencias consulares mientras que los solicitantes realizan los trámites necesarios, por motivos de seguridad y organización. Asimismo, se alegaba que las solicitudes deben ser presentadas personalmente.

El Defensor del Pueblo considera que las medidas de seguridad y organizativas adoptadas, en ningún caso pueden suponer una limitación injustificada de los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo. En el presente caso, el letrado acudió debidamente identificado junto con su cliente y accedió a dependencias consulares, por lo que no se alcanza a entender el motivo por el que dichas medidas de seguridad impidieron el acompañamiento durante la presentación del visado. Asimismo, se considera que nada impide que los solicitantes acudan asistidos por asesor.

A la vista de lo expuesto, se concluyó la actuación recordando el deber legal que incumbe a las oficinas consulares de respetar el derecho que asiste a los ciudadanos de acudir a presentar sus solicitudes acompañados, cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses (18008765).

El **Consulado General de España en Tetuán (Marruecos)** denegó un visado, pese a que el interesado contaba con autorización de residencia y trabajo concedida por la Subdelegación del Gobierno en Barcelona. La denegación se debió al cuestionamiento de la veracidad de los motivos alegados para su concesión, señalando que «el mismo no responde a una necesidad laboral concreta, sino a un propósito migratorio por parte del solicitante para hacer efectiva la reagrupación con su cónyuge residente en España».

Los hechos que llevaron al órgano consular a dudar de la veracidad de los motivos alegados se centran en las manifestaciones realizadas por el solicitante en la entrevista realizada.

Una vez más, al igual que se ha consignado en el apartado anterior, se reiteró la preocupación de esta institución por la doble valoración realizada en este tipo de visados por los órganos de la Administración intervinientes (delegaciones y subdelegaciones del Gobierno y consulados), recordando que los visados se solicitan tras contar con autorización de residencia, otorgada previa valoración del expediente.

Se formuló Sugerencia para la revocación de la resolución denegatoria del visado de residencia solicitado, concediendo el mismo, habida cuenta de la autorización de residencia de la que es titular el interesado. La Sugerencia no fue aceptada, por lo que se concluyó la actuación haciendo constar la diferencia de criterio de esta institución (17024618).

4.9.4 Visados de reagrupación familiar

La sección consular de la **Embajada de España en Accra (Ghana)** denegó el visado solicitado por la esposa de un ciudadano residente, tras la obtención de una autorización de residencia por reagrupación familiar. El órgano consular manifestó dudas sobre la validez de los documentos presentados y sobre los motivos del visado. Se ha concluido la actuación manifestando la diferencia de criterio con la resolución adoptada al entender que de los indicios y de las dudas manifestadas no se deducen argumentos suficientes que puedan llevar a la certeza moral de que el matrimonio de los interesados haya sido contraído en fraude de ley (17022605).

La sección consular de la **Embajada de España en Guinea Conakry (Guinea)** denegó un visado de reagrupación familiar solicitado por el cónyuge de un residente legal en España. Se da la circunstancia de que previamente se había concedido un visado de reagrupación a la hija del matrimonio, tras quedar acreditada la filiación por pruebas de ADN. La denegación se basó en el cumplimiento de los requisitos previstos para su obtención y en la presentación de documentos falsos y alegaciones inexactas. La solicitante contaba con autorización de residencia por reagrupación familiar y la hija en común del matrimonio residía en España con su padre. A pesar de todo esto, la Administración se reafirmó en la denegación del visado por lo que se concluyeron las actuaciones haciendo constar la diferencia de criterio (17012328).

4.9.5 Motivación de las resoluciones denegatorias de visado

La sección consular de la **Embajada de España en Beirut (Líbano)** denegó los visados de estancia solicitados por familiares de una ciudadana española, al no resultar fiable la información presentada para justificar el propósito y las condiciones de la estancia, pese a haber aportado carta de invitación y acreditado su vínculo familiar.

Se informó de que la denegación se basó en que los solicitantes eran refugiados palestinos, que no habían realizado viajes anteriores, sin arraigo en el Líbano y sin ingresos, por lo que no cumplían los requisitos establecidos para obtener visado. Se comunicó que el motivo de la denegación no se correspondía con el reflejado en las resoluciones dictadas, por lo que los interesados desconocían las verdaderas razones de denegación de sus visados. Se formuló una Sugerencia para la revocación de las resoluciones denegatorias dictadas, que fue aceptada. Sin embargo, las nuevas solicitudes fueron denegadas al entender que no cumplían lo establecido en la normativa aplicable. Dada la información remitida, se solicitó a los interesados información en relación con la notificación de las nuevas resoluciones dictadas y los recursos interpuestos en su contra (17009982).

En otra actuación ante la misma sección consular, se reclamaba por la denegación de un visado de estudios solicitado por una ciudadana siria, tras obtener una beca de la Universidad de Barcelona, por el motivo de que la solicitud estaba «fundamentada en alegaciones inexactas». Se informaba de que la denegación se debió a que la interesada es licenciada en farmacia, siendo los estudios un postgrado en derechos humanos y cultura de paz, así como por no conocer el español o el catalán.

Una vez más, el motivo de denegación alegado no constaba en las resoluciones dictadas, por lo que no pudo ser rebatido por la solicitante. Asimismo, a juicio de esta institución, la condición de licenciada en farmacia de la solicitante no le incapacita para los estudios que pretendía realizar, dirigidos a estudiantes refugiados procedentes de zonas en conflicto. Igualmente, no se considera ajustado a derecho la denegación del visado por no conocer la solicitante dichos idiomas, ya que no es este un requisito de acceso al curso, siendo el primer módulo del mismo el aprendizaje del idioma y estando previsto por los organizadores un «curso de transición» para los estudiantes sin conocimientos previos. Se formuló una Sugerencia para que se dictase una nueva resolución, suficientemente motivada, que no ha sido estimada (18009957).

Un ciudadano español formuló queja ante las dificultades encontradas en el **Consulado General de España en Nador (Marruecos)** para la solicitud de un visado en régimen comunitario para su hijo, mayor de edad. Se informó de que las citas para los visados de familiares de ciudadanos comunitarios se tramitan directamente de forma presencial, debido a las peculiaridades de la demarcación consular que exigen un mayor

control y rigor. Asimismo, se confirma que no se recoge la solicitud hasta que está el expediente completo con el objetivo de favorecer a los interesados para evitar que se agoten los plazos de subsanación y el archivo de las solicitudes por desistimiento.

El Defensor del Pueblo considera que este modo de actuar no es acorde con la normativa vigente. Todo ello, sin perjuicio de que el citado consulado facilite a los interesados la información oportuna, indicándoles lo más favorable para sus intereses (18003307).

El **Consulado General de España en Moscú (Federación de Rusia)** denegó el visado para estudios solicitado por una ciudadana, haciendo constar que «la solicitud ha sido resuelta desfavorablemente en aplicación del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social», sin especificar una causa concreta, ni la disposición normativa aplicable, más allá de la citada mención genérica.

En la información remitida a esta institución se alegaba que la denegación se debió a la falta de acreditación de conocimientos previos de español. Sin embargo, entre la documentación requerida en la página web para solicitar visado por estudios, no figura la relativa a estudios de español. Se formuló una Sugerencia, que fue estimada, solicitando la revocación de la resolución adoptada y que se dictara la resolución que corresponda, debidamente motivada y fundamentada, tras la toma en consideración de la información y documentación que obra en el expediente (18009201).

4.9.6 Legalización de documentación

Se recibió la queja de una asociación de ciudadanos nigerianos por la exigencia del **Consulado General de España en Lagos (Nigeria)** de personación en dependencias consulares de los ciudadanos que necesitan legalizar certificados de antecedentes penales, sin posibilidad de realizarse por representación. Se exponía que dicha exigencia es un grave perjuicio para los ciudadanos que pretenden regularizar su situación por arraigo, al no poder abandonar el territorio nacional, así como de aquellos otros que no cuentan con recursos económicos para efectuar el viaje.

Las autoridades consulares informaron de que existen dos vías para obtener y legalizar certificados de antecedentes penales nigerianos. En la ordinaria, el interesado debe desplazarse al Registro de antecedentes penales de su último domicilio en Nigeria, donde se proporciona el certificado. A continuación, se legaliza acudiendo primero al Ministerio de Asuntos Exteriores, en Abuja, y luego al Consulado General de España en Lagos. Se exige la personación del solicitante para las verificaciones necesarias.

Como vía extraordinaria, España consiente el desplazamiento periódico de funcionarios policiales nigerianos a cada provincia de nuestro país para la emisión de dichos certificados, lo que requiere la estampación de las huellas dactilares. A continuación se realiza el mismo proceso de legalización de certificados, aunque es la Administración nigeriana la que se ocupa. Se ha concluido la actuación iniciada, dando traslado a la asociación remitente de la información proporcionada (18003621).

Igualmente, en relación con el Consulado General de España en Lagos, se iniciaron actuaciones, tras la remisión de información por parte del Ararteko, Defensor del Pueblo del País Vasco, del problema que afecta a ciudadanos españoles de origen nigeriano, residentes en el País Vasco, que no pueden acceder a la Renta de Garantía de Ingresos, al exigirse a los interesados que presenten certificados acreditativos de carecer en su país de propiedades inmobiliarias. Dicho certificado ha de presentarse legalizado, si bien el citado consulado no realiza el trámite de legalización.

Se iniciaron actuaciones con la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares**, que ha informado de las instrucciones impartidas al Consulado General de España en Lagos para que corrija su actuación y se ajuste a la Instrucción de Servicio del Ministerio de abril de 2011, sobre el procedimiento de legalización diplomática, que establece que «la legalización, de acuerdo con la normativa española, es una formalidad destinada a comprobar la autenticidad de la firma puesta en un documento, la calidad en que el signatario del documento ha actuado y, en su caso, la identidad del sello o timbre que lleva el documento. Asimismo, la legalización se limita al reconocimiento y acreditación de una firma, sin que suponga responsabilidad sobre el contenido del documento ni del ulterior destino que pueda dársele» (18002273).

En otra queja presentada por un ciudadano en relación con el mismo consulado, se exponía su disconformidad con la exigencia de personarse en dependencias consulares para pagar en efectivo las tasas, para la legalización de títulos escolares, sin aceptar otros medios de pago. Se iniciaron actuaciones en abril de 2018 con la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares, en relación con la necesidad de realizar dicho pago de modo presencial. Ya en 2019 se ha recibido la respuesta del citado organismo exponiendo que, debido a la normativa específica que rige las tasas consulares, tan solo se pueden cobrar mediante dinero de curso legal y cheque (17024658).

4.10 PROCEDIMIENTOS DE RESIDENCIA Y CUESTIONES CONEXAS

Se ha concluido en 2018 la actuación que se mantenía abierta desde 2009 para conocer la tramitación del procedimiento penal abierto contra varios funcionarios de la **Oficina de Extranjeros de Almería** por un delito de estafa a ciudadanos extranjeros. Se han

impuesto penas de siete meses de prisión y multas para 13 acusados por fraudes en Extranjería y Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). La Audiencia Provincial de Almería ha condenado a 13 de los 15 acusados, entre los que se encuentran agentes de Policía Nacional y funcionarios públicos, por su implicación en una presunta trama que, por un lado, se dedicaba a «agilizar» a cambio de dinero la tramitación de documentos a extranjeros y, por otro lado, se lucraba de la emisión de certificados falsos que acreditaban a sus poseedores estar al corriente de sus obligaciones tributarias (09007172).

Han sido frecuentes las quejas recibidas durante 2018 relacionadas con las dificultades para la obtención de cita previa en las distintas oficinas de extranjeros (18016464, 18016834).

La **Oficina de Extranjeros de Barcelona** acumula el mayor número de quejas, por lo que han continuado las actuaciones de años anteriores. También se han recibido quejas acerca de la obtención de cita en dependencias policiales en esa misma ciudad. Se ha informado de las medidas adoptadas para garantizar la atención en aquellos supuestos que necesitan una tramitación urgente, aunque no contaran con cita. Respecto a la caducidad de los documentos que deben ser presentados, si los interesados acreditan el intento de obtener cita previa antes de su caducidad, se aceptan en la presentación, aunque la cita se haya obtenido cuando hayan perdido su vigencia. De modo similar, se admite la presentación de las solicitudes fuera de plazo, si se acredita el intento de obtener cita en el plazo previsto (15010577).

Idénticos retrasos se producen en la **Oficina de Extranjeros de Orihuela (Alicante)**. La Subdelegación del Gobierno en Alicante manifiesta que las citas pueden ser solicitadas en cualquier comisaría de la provincia con independencia del lugar donde resida el ciudadano; pero como medida para intentar subsanar y acortar los tiempos de espera, se van a incrementar las citas en las dependencias de Orihuela y Torreveja, para lo cual se han solicitado recursos a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, con el fin de que sea posible implementar un servicio de turno de tarde (18003072).

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

Medios de subsistencia y de cobertura sanitaria

Son numerosas las quejas recibidas de familiares de ciudadanos españoles que manifiestan su disconformidad por la denegación de tarjetas de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea, al no acreditar recursos económicos suficientes.

La recepción de dichas quejas comenzó tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, que, en su disposición final quinta, modificaba el artículo 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de Estados miembros de la Unión Europea.

Desde entonces se han formulado recomendaciones de las que se ha ido dando cuenta en anteriores informes anuales. La Administración no ha variado su criterio por lo que un número creciente de cónyuges extranjeros de ciudadanos españoles se encuentra indocumentado, padeciendo consecuencias como la imposibilidad de trabajar al carecer de tarjeta de residencia. La Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, desde el año 2017, estableció que la postura de la Administración es correcta y que las limitaciones a la reagrupación familiar de extranjeros por españoles residentes en España no afectan negativamente al derecho fundamental a la intimidad familiar, reconocido en el artículo 18.1 de la Constitución española.

En el mismo sentido se siguen recibiendo quejas de ascendientes, nacionales de terceros estados, de ciudadanos españoles, residentes en España, que no pueden acceder a la tarjeta de familiar de ciudadano español, al no contar la posibilidad de contratación de un seguro privado debido a su avanzada edad, ni tampoco pueden obtener la condición de asegurado o beneficiario. Como resultado, personas mayores de 75 años, progenitores de ciudadanos españoles, no pueden acceder ni al Sistema Nacional de Salud, ni a la tramitación de la tarjeta de residencia como familiar de español.

La falta de atención médica de ciudadanos residentes, a los que les resulta aplicable el régimen comunitario, pero que, sin embargo, carecen de asistencia sanitaria, a excepción de la de urgencias, coloca a estas personas en un nivel alto de vulnerabilidad, dado que se trata de personas de edad que precisan de forma habitual de atención médica y que, dadas las circunstancias, se ven obligadas a acudir a los servicios de urgencias, y origina perjuicios a los interesados.

La necesidad de seguir buscando una respuesta favorable a los intereses que se plantean, y teniendo en cuenta el tiempo transcurrido y los necesarios cambios derivados de la realidad social actual, se ha formulado una nueva **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Migraciones** para la modificación del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero. Ya en 2019 se ha recibido respuesta rechazando la Recomendación formulada. Se concluye por tanto esta actuación haciendo constar la diferencia de criterio del Defensor del Pueblo con la postura de la Administración en este asunto. (18002420).

Tarjeta de residencia permanente de familiar de ciudadano Unión Europea

Otra cuestión que motiva numerosas quejas se refiere a la denegación de tarjetas de residencia permanente de familiar de ciudadano de la Unión Europea por no acreditar que, durante el período de vigencia de la tarjeta anterior, cumplían los requisitos establecidos en el artículo 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

A juicio de esta institución, el derecho a la obtención de la tarjeta de residencia permanente está condicionado al cumplimiento del requisito de residencia continuada de cinco años, sin que sea exigible acreditar recursos económicos y mucho menos considerar sujeto a revisión todo el período de vigencia de la tarjeta que fundamenta la petición de residencia permanente, con la finalidad de comprobar el cumplimiento del artículo 7 de dicha norma. La Administración no comparte este criterio y considera que esta exigencia está avalada por la Sentencia de 21 de diciembre de 2011 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El problema que subyace en estos casos va más allá de la reivindicación del derecho de residencia permanente y se concreta en el hecho de que las personas afectadas quedan en situación de irregularidad, pese a llevar cinco años residiendo legalmente en España.

No se ofrece a los interesados alternativa alguna para evitar que caigan en la irregularidad sobrevenida. Por lo anterior, se ha formulado una Recomendación para que cese la práctica de exigir los requisitos contemplados en el capítulo III del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, a los ciudadanos que solicitan residencia permanente al amparo del artículo 10 del citado real decreto. Igualmente se ha recomendado que se conceda a los interesados una tarjeta de residencia de larga duración, al amparo del régimen general, en aplicación de la disposición final cuarta del Real Decreto 240/2007, si se entiende que no han alcanzado el derecho a la residencia permanente comunitaria y cumplen los requisitos exigidos por el artículo 147 del Reglamento de extranjería. Las actuaciones continúan abiertas (18009314).

Otra cuestión relacionada con las tarjetas de residencia permanente se refiere al carácter sistemático de la comprobación por parte de la Administración de los requisitos para su renovación. Se formuló una Recomendación, que ha sido aceptada en 2018. El Defensor del Pueblo consideró que con el fin de asegurar que la comprobación no es sistemática, en aquellos supuestos en los que existen dudas razonables sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas y se requiera su verificación, se debe trasladar al interesado una decisión motivada, de conformidad con lo previsto en el

artículo 35.1.a) de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Se ha remitido a las oficinas de extranjería un recordatorio acerca de la necesidad de motivar de forma adecuada este acto de trámite en el sentido de la Recomendación de esta institución, con el fin de que se dé su cumplimiento (17003964).

Reagrupación familiar de menores de edad

Desde el año 2014 está abierta una actuación en relación con los criterios de permanencia de los familiares extracomunitarios en el régimen comunitario. Se solicitó a la Administración información acerca de la posibilidad de que los hijos de cónyuge extracomunitario de ciudadano de la Unión Europea mantuvieran su residencia en régimen comunitario en los supuestos de nulidad del matrimonio.

Se comunicó que se iba a analizar en detalle la regulación tratada en la materia en los otros Estados miembros, dadas las consecuencias de cualquier decisión en materia de inmigración y libre circulación en la gestión de la migración de los demás estados. Ya en 2019 se recibió la respuesta en la que, tras un pormenorizado análisis sobre la cuestión, se concluye que el criterio de gestión 1/2012 sobre permanencia de familiares extracomunitarios en el régimen comunitario debe ser derogado por ser contrario a lo dispuesto en la Directiva 2004/38 y en el Real Decreto 240/2007. Como consecuencia, los menores podrán mantenerse en el régimen de ciudadanos de la Unión de acuerdo con los términos previstos en el artículo 9 del Real Decreto y 13 de la directiva. Se informó además de que se impartirían las instrucciones correspondientes a las oficinas de extranjería comunicando el nuevo criterio (14011467).

Requisitos documentales para la expedición de tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión Europea

Se ha obtenido resolución favorable respecto a las dificultades de un ciudadano para la obtención de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión Europea, solicitada en la **Oficina de Extranjeros de Barcelona**, tras su denegación por no aportar solicitud de inscripción de matrimonio en el Registro Civil de Portugal. Las nuevas instrucciones recibidas indican que si el matrimonio se ha celebrado en España, no es preciso acreditar que se ha inscrito en el país de origen del ciudadano de la UE y, en consecuencia, se ha revisado la resolución inicialmente adoptada en el recurso interpuesto por el interesado y se ha estimado el mismo, concediéndole la tarjeta solicitada (18007365).

Se formuló **Sugerencia** a la **Oficina de Extranjeros de Valencia** para que dejara sin efecto el requerimiento del DNI del cónyuge, efectuado para la obtención de una tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión Europea. A juicio de esta institución, dicho requerimiento resulta improcedente al haberse adjuntado a la solicitud un certificado de matrimonio en el que consta el número de dicho documento, así como todos los datos de su cónyuge y su firma.

El mismo día en que la oficina de extranjeros notificó la resolución de archivo dictada por no cumplimentar el requerimiento, el letrado presentó copia del DNI y acogiéndose al artículo 73.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, solicitó que se revocara la resolución de archivo y continuara la tramitación de la tarjeta. Sin embargo, la oficina de extranjeros no realizó actuación alguna con posterioridad, es decir, no se revocó el archivo ni continuó la tramitación. Transcurrido el plazo correspondiente para entender que existía silencio, el letrado solicitó certificación de acto presunto o que se dictara resolución favorable en la solicitud de su representada y, al no obtener respuesta, se dirigió a esta institución. Ya en 2019 se ha recibido respuesta del citado organismo, aceptando la Sugerencia, de cuyo contenido se dará cuenta en el próximo informe anual (17022248).

Registros de parejas de hecho

Se han observado demoras de hasta cinco meses para la obtención de cita previa para la inscripción en el Registro de uniones de hecho de la **Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno Comunidad de Madrid**. La Administración ha informado de que las causas del retraso se deben a una fuerte demanda del servicio y los medios humanos y materiales de los que disponen (18006461).

Se formuló también un **recordatorio de deberes legales** a la **Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia**, en la que la inscripción finalmente se practicó, tras haber aportado uno de los interesados el pasaporte original. No obstante se considera que se ha incumplido la normativa legal vigente, al no considerar válida la copia compulsada de su documento identificativo (17025866).

Se formuló una **Recomendación al Ayuntamiento de Cartagena (Murcia)** por la exigencia de la presentación de tarjeta de residencia en vigor de los ciudadanos extracomunitarios para practicar la inscripción en el Registro municipal de uniones no matrimoniales. Como ya se ha indicado en anteriores informes anuales, la exigencia de que el extranjero nacional de un tercer país acredite estar en posesión de una autorización de residencia para que se pueda llevar a cabo la inscripción en dicho

registro supone la inclusión de un requisito nuevo sin justificación alguna que obstaculiza su inscripción y puede llegar a impedirlo de hecho (18008729).

En el caso del **Ayuntamiento de Linares (Jaén)** se formuló una **Sugerencia** al denegarse la inscripción en el Registro municipal de parejas de hecho por la existencia de un informe policial en el que se comunicaba que una de las contrayentes tenía en trámite un expediente de expulsión. A fecha de cierre de este informe, la citada corporación no ha contestado a la Sugerencia formulada (17025931).

4.10.2 Régimen general de extranjería

Cita previa

La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** está estudiando la posibilidad de implantar la puesta en marcha de un sistema informático que permita la solicitud de cita previa a través de una página web, con el objeto de evitar a los ciudadanos desplazamientos y esperas, para la solicitud del Número de Identificación de Extranjeros (NIE). Dicho sistema ya se ha puesto en funcionamiento para la Comisaría Provincial de Málaga y, tras el período de pruebas necesario, se ampliará a las comisarías locales (17022094).

Una situación parecida se ha detectado en las dependencias policiales de Aluche, en Madrid, en la que una ciudadana se quejaba de que tan solo se facilitan 30 tiques al día para realizar dicho trámite. La **Delegación del Gobierno en Madrid** ha informado de que, si bien es cierto que durante los primeros días se produjo una dilación en la atención del ciudadano, provocado por la gran cantidad de personas que solicitaban el NIE, ya se ha producido cierta normalización en el servicio, reduciéndose de forma sensible el tiempo de espera para la realización de dicho trámite (18003725).

La **Delegación del Gobierno en la Región de Murcia**, ante las quejas recibidas por los retrasos observados en las dependencias de Cartagena, ha comunicado que el sistema implantado es el adecuado y que, por regla general, salvo hechos muy puntuales, la oficina funciona de una manera correcta, sin que se vaya a adoptar ninguna medida concreta de refuerzo (17007098).

Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales

Se siguen recibiendo quejas relativas a las dificultades de renovación de arraigo familiar de padres de menores españoles, pese a que cuenten con un informe de integración. Los progenitores de menores españoles quedan en situación de irregularidad cuando no reúnen los requisitos previstos para pasar de la situación de residencia por

circunstancias excepcionales a la situación de residencia, residencia y trabajo o residencia con exceptuación de la autorización de trabajo.

El problema planteado fue tratado por esta institución años atrás y motivó que en 2014 se formularan dos recomendaciones. La primera de ellas, para que se impartieran con urgencia instrucciones a las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, a fin de que se concediera la renovación cuando los titulares de las tarjetas obtenidas por arraigo familiar no reunieran los requisitos necesarios para modificar su situación a la de residencia y trabajo por cuenta ajena o propia. La segunda recomendación tenía el propósito de que se regulara de manera expresa la situación mencionada cuando se modificara el Reglamento de extranjería.

Las consecuencias de la irregularidad sobrevenida no solo les impiden trabajar, sino también acceder a ayudas sociales, al exigirse que el progenitor esté en situación regular en España. Tal situación puede llegar a situar a los menores en riesgo de exclusión social.

Por lo expuesto, el Defensor del Pueblo considera urgente abordar el problema que afecta a los padres de menores españoles de una manera definitiva, estableciendo su derecho a obtener una autorización de residencia y trabajo, por razón de su vínculo y siempre que cumplan sus deberes paterno-filiales, así como el de los hijos de ascendientes originariamente españoles. En mayo de 2018, se formuló una Recomendación para la modificación del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, a fin de regular de manera expresa la posibilidad de obtener nuevas tarjetas por arraigo familiar, cuando a su caducidad los titulares no puedan acceder a otra autorización de las previstas por el citado real decreto.

Igualmente, se ha solicitado que hasta que no se lleve a efecto tal modificación, se concedan nuevas autorizaciones a las personas a las que les resulte aplicable el artículo 124.3 del citado para evitar situaciones de irregularidad sobrevenida.

La **Secretaría de Estado de Migraciones** ha indicado que se está realizando un análisis detallado de las recomendaciones y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con el fin de elaborar las instrucciones que permitan dar respuesta a esta cuestión (18004805).

La **Subdelegación del Gobierno en Alicante** aceptó una **Sugerencia** para la revocación de distintas resoluciones que acordaban el archivo de solicitudes de residencia temporal inicial por circunstancias excepcionales por arraigo, por no haber acreditado fehacientemente la relación laboral de seis meses de sus representados. La discusión se centraba en la manera de acreditar la existencia de relaciones laborales. En este caso los interesados habían aportado certificados de vida laboral. Por tanto, a pesar

de que se revocó el archivo, no se resolvieron favorablemente las solicitudes, por lo que se formuló nueva Sugerencia que ha sido rechazada (16004439).

Ha sido aceptada la **Sugerencia** formulada a la **Subdelegación del Gobierno en Barcelona**, solicitando la revocación de inadmisión a trámite de una autorización de residencia por no presentar certificado de antecedentes penales legalizado (18013830).

Autorización de residencia por reagrupación familiar

La minoración de medios económicos exigidos, cuando el reagrupado sea menor de edad, ha sido un año más objeto de quejas frecuentes. Se solicitó a la **Subdelegación del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria** la revisión de tres resoluciones denegatorias de autorización de residencia, en las que no se había contemplado tal minoración de medios económicos, en atención al principio del superior interés de los menores afectados. La Administración ha propuesto que la interesada formule una nueva solicitud para cada uno de sus hijos menores de edad, en la que se valorará la minoración de los medios económicos en interés superior de los niños, siempre que dicha minoración no suponga que la cuantía resultante sea manifiestamente insuficiente para afrontar el mantenimiento de la familia (16012021).

Se ha formulado también una Sugerencia por este asunto a la **Subdelegación del Gobierno en Alicante**, para la revocación de la resolución denegatoria de residencia por reagrupación familiar de otro menor, en la que tampoco se minoraron los medios económicos exigidos. La actuación se ha dado por concluida al resolverse de forma favorable una segunda solicitud formulada (17021625).

En esta misma línea se ha formulado otra Sugerencia a la **Subdelegación del Gobierno en Barcelona**, a fin de que se conceda la autorización de residencia a una menor, cuya familia solo cuenta con medios económicos provenientes de la asistencia social. La menor ya había sido previamente titular de autorización de residencia, que no le fue renovada, pese a llevar en España doce años y contar sus padres y hermanos con residencia de larga duración. Ya en 2019 se ha recibido respuesta informando de que el interesado ha interpuesto un recurso contencioso administrativo, por lo que el Defensor del Pueblo ha suspendido su actuación (18012254).

La **Delegación del Gobierno en Ceuta** denegó la segunda renovación de una autorización de residencia temporal no lucrativa por no contar el progenitor del solicitante, miembro de una entidad religiosa, con medios económicos suficientes para su sostenimiento en España. El Defensor del Pueblo entendió que debe tenerse en consideración el hecho de que la congregación religiosa le procure la necesaria manutención y alojamiento, por lo que formuló una Sugerencia para que revocase tal

decisión. Se ha concluido la actuación con diferencia de criterio tras la no aceptación del criterio expuesto (17000443).

Con relación al cumplimiento de requisitos documentales en las autorizaciones de residencia, un ciudadano cuestionaba una resolución dictada por la **Subdelegación del Gobierno en Alicante**, que había acordado tenerle por desistido del procedimiento de reagrupación familiar iniciado a favor de su esposa e hijos y archivar las actuaciones, al no haber aportado la documentación que le ha sido exigida. No se había considerado válida la certificación matrimonial aportada por no estar reconocida a través del procedimiento de execuátur.

Esta institución considera que la falta de reconocimiento de este documento contraviene lo dispuesto en el Convenio de Cooperación Judicial en materia Civil, Mercantil y Administrativa, firmado en Madrid el 30 de mayo de 1997. Se formuló por ello una Sugerencia a la Subdelegación el Gobierno en Alicante, solicitando retrotraer las actuaciones en el expediente de reagrupación iniciado por el interesado y revocar la resolución de archivo, así como dictar una nueva resolución concediendo la autorización de residencia temporal a la esposa del reclamante. El citado organismo elevó consulta a la Secretaría de Estado de Migraciones, sin que hasta el momento se conozca el sentido de la misma (18002483, 18004019).

Autorizaciones de residencia de larga duración

La **Subdelegación del Gobierno en Alicante** ha rechazado la Sugerencia formulada, tras la desestimación del recurso de reposición interpuesto por el interesado contra resolución denegatoria de autorización de residencia de larga duración, por tener antecedentes penales. Para la concesión de solicitudes de residencia de larga duración, se exige acompañar certificado de penales, sin especificar que la constancia de antecedentes impida la concesión, como sí se indica expresamente para las autorizaciones de residencia iniciales.

Con ocasión de la tramitación de otros expedientes sobre este mismo asunto, la **Secretaría de Estado de Migraciones** ha comunicado que existe una ausencia de regulación expresa sobre la materia, compartiendo el criterio de esta institución acerca de la necesidad de garantizar la homogeneidad de actuación. Asimismo, dicho organismo entiende que en tanto se adopte una solución definitiva al vacío en la normativa nacional, la cuestión podría solventarse mediante la aplicación analógica de los preceptos relativos a la renovación de las autorizaciones de carácter temporal (17024700).

Autorizaciones de residencia para inversores

Como consecuencia de los retrasos en los procedimientos de autorización de residencia para inversores, se han iniciado actuaciones con la **Secretaría de Estado de Migraciones**, al objeto de conocer los tiempos de respuesta en que se resuelven los expedientes a los que se refiere la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, teniendo en cuenta que el plazo máximo de resolución será de veinte días desde la presentación electrónica de la solicitud en el órgano competente para su tramitación.

Igualmente, el citado trámite se ha dirigido a esclarecer las dificultades existentes para realizar la solicitud de dichas autorizaciones por vía telemática a través de los ordenadores que utilizan el sistema Macintosh, y en su caso, de las actuaciones que puedan realizarse para facilitar dicha operatividad (18016562).

4.11 ASILO

Durante el año 2018 ha aumentado el número de quejas recibidas relacionadas con el sistema de protección internacional en España. El mayor número de ellas está referido a las dificultades de acceso al procedimiento, ocasionado por la manera arbitrada por Policía Nacional, junto a las incesantes quejas que se reciben relacionadas con distintos aspectos del sistema de acogida.

El número de solicitudes de protección internacional registrado en España durante 2018 es el mayor desde que se recogen datos. Así, más de 54.000 personas formularon su solicitud en ese año, frente a las 31.120 que lo hicieron en 2017, o las 4.502 que lo hicieron en el año 2013. Como ya se alertó en el informe anual correspondiente a ese año, las cifras no han dejado de crecer.

Los ciudadanos venezolanos encabezan la lista de nacionalidades (19.280), seguidos de los colombianos, con 8.650. Las solicitudes formuladas por ciudadanos sirios se sitúan en tercera posición (2.775).

En Europa, son los ciudadanos sirios los que encabezan el listado de nacionalidades que solicitaron asilo durante 2018. Según datos ofrecidos por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), en octubre de 2018, más de 429.000 personas en toda Europa tenían una solicitud de protección internacional pendiente de resolución.

En España, 2018 ha finalizado con más de 78.000 solicitudes sin resolver. Durante ese mismo año se finalizaron 11.875 expedientes, el 76 % de ellos de manera desfavorable. Entre los concedidos, 575 de ellos obtuvieron el estatuto de refugiado y 2.320 personas obtuvieron la protección subsidiaria.

Durante 2018, la Subsecretaría del Ministerio del Interior ha reforzado los medios personales de la Oficina de Asilo y Refugio mediante la convocatoria de 231 plazas de funcionarios, lo que previsiblemente supondrá una mejora a medio plazo de la situación existente. También se han tomado medidas para la necesaria mejora de la dotación de medios materiales con los que cuenta la citada dependencia, de cuya ejecución se dará cuenta en el apartado correspondiente.

Las cuestiones relacionadas con el acceso al procedimiento y el aumento y la gestión de las plazas de acogida preocupan a esta institución. A lo largo de este capítulo, se refleja las actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo durante 2018 en esta materia, así como las resoluciones formuladas.

4.11.1 Acceso al procedimiento

Las numerosas quejas recibidas durante 2018 relacionadas con esta cuestión se centran mayoritariamente en Madrid. Sin embargo, aunque en menor medida, se han detectado problemas similares en otras provincias.

Como ya se ha indicado en anteriores informes anuales, la Dirección General de Política Interior, ante el elevado número de solicitudes, decidió en su día solicitar la colaboración de la Policía Nacional para gestionar el acceso al procedimiento y la formalización de solicitudes. En el informe monográfico sobre *La situación del asilo en España*, que el Defensor del Pueblo presentó a las Cortes Generales en 2016, ya se alertaba de las disfunciones detectadas que, lamentablemente, no han hecho más que agravarse. Esta institución viene manifestando desde hace tiempo la necesidad de mejorar la coordinación entre los distintos departamentos ministeriales con competencias en materia de protección internacional. Por ello, se propuso una revisión orgánica en profundidad, sin que al acabar 2018 se haya podido apreciar que se haya iniciado.

Lo cierto es que se incumple sistemáticamente lo dispuesto en la Directiva de Procedimientos de 2013, que establece un plazo de tres días hábiles para registrar la solicitud, si es ante autoridad competente, y un máximo de seis días hábiles, en el caso de que no ostente la competencia. La mencionada directiva establece también que la persona que haya formulado una solicitud de protección internacional debe tener la oportunidad de presentarla efectivamente lo antes posible.

El Defensor del Pueblo considera que el sistema establecido por la Policía Nacional no respeta lo previsto en la normativa comunitaria, ni cumple los principios mínimos establecidos en la legislación española para cualquier procedimiento administrativo.

Uno de los momentos más críticos durante 2018 se produjo en el mes de noviembre, cuando numerosos ciudadanos se dirigieron al Defensor del Pueblo, manifestando su disconformidad con el sistema de citas establecido por el que, de un día para otro y sin previo aviso, se comenzó a asignar citas para el año 2020. El desconcierto y la desinformación fueron notables durante semanas, en las que un número importante de personas (mujeres embarazadas, familias con menores de edad, etc.) hubieron de permanecer durante días completos en los alrededores de la Brigada Provincial de Extranjería en el madrileño barrio de Aluche, a la espera de conseguir su cita.

Un numeroso grupo de estas personas se personó en la sede del Defensor del Pueblo para formular sus quejas, tras haber pasado varias noches a la intemperie sin conseguir cita. Se intervino de manera inmediata, reclamando el adelanto de las citas y la modificación del sistema de asignación. Además, se formuló a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** un **Recordatorio de deberes legales** con la finalidad de que se entregara un resguardo válido de la cita asignada a los solicitantes, tras conocer que se les daba un papel que no reunía requisitos mínimos para ser considerado válido por parte de la Unidad de Trabajo Social, encargada de gestionar la acogida a solicitantes de protección internacional.

Ya en los primeros días de 2019, el citado organismo ha remitido escrito rechazando el contenido del recordatorio. El Defensor del Pueblo ha de manifestar su preocupación ante los argumentos utilizados, por lo que se ha elevado su contenido al **Ministerio del Interior**, a fin de que adopte las medidas urgentes necesarias que garanticen el derecho de los ciudadanos extranjeros que acuden a dependencias policiales a recibir un resguardo que acredite que se han personado en ellas, para manifestar su voluntad de solicitar protección internacional. Este escrito se remitió ya en los últimos días de enero de 2019, por lo que se mantienen abiertas las actuaciones (18017847 y relacionadas).

Ha finalizado también con diferencia de criterio la investigación iniciada ante la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** a la que se hizo referencia en el pasado informe. La actuación se inició a la vista de las deficiencias detectadas en la tramitación de las solicitudes de protección internacional en la Comisaría de Policía de Tarragona. Con posterioridad se recibieron quejas similares, desde otras provincias. En junio de 2018 se formuló una Recomendación que contenía cinco puntos, cuyo propósito era mejorar la gestión de las solicitudes, ante las deficiencias apreciadas en su tramitación en varias comisarías de policía nacional. El apartado relacionado con el acceso al procedimiento de protección internacional de los menores de edad se tratará en el apartado siguiente. Se mencionan a continuación los otros cuatro apartados de la citada Recomendación: Gestionar de manera eficaz la tramitación de las demandas de

protección internacional, permitiendo la cita telefónica e informando al solicitante de su derecho a pedir letrado de oficio e intérprete al otorgar la cita a fin de que este se pronuncie sobre estos derechos; Informar de la posibilidad de recoger el justificante de su petición de cita en la propia Comisaría, con la finalidad de que pueda acreditar su condición ante potenciales detenciones y expulsiones, si está en situación irregular en España; Que el personal encargado de efectuar las entrevistas tenga formación específica suficiente, para lo cual deberá recibir los cursos necesarios antes de realizar esta función y, por último, que la entrevista se realice en espacios que permitan respetar el principio de confidencialidad.

En la respuesta recibida no se argumenta de manera suficiente, a juicio de esta institución, los motivos por los que la Comisaría General de Extranjería y Fronteras no pone en marcha las medidas sugeridas en la Recomendación. Por lo anterior, se consideró necesario reiterar su contenido, ya en las últimas semanas de 2018. Se ha insistido también en la necesidad de dictar una instrucción dirigida a todas las comisarías, recordando la obligación de informar a los solicitantes de asilo sobre su derecho a solicitar letrado de oficio e intérprete con la finalidad de coordinar adecuadamente su presencia en la entrevista. Respecto a la necesidad de que el personal encargado de realizar las entrevistas disponga de la formación suficiente, se han iniciado actuaciones ante la **Dirección General de Política Interior**, tras haber constatado de manera reiterada la falta de formación de la mayoría del personal que realiza las entrevistas. Por último, respecto a la ausencia de privacidad en las entrevistas, las quejas recibidas ponen de manifiesto la necesidad de emitir una instrucción para que se garantice el principio de confidencialidad (17007634).

En la **Comisaría Provincial de Toledo** se ha estado exigiendo a los solicitantes de asilo que acreditaran su empadronamiento en dicha ciudad y justificaran su petición aportando un escrito redactado de su puño y letra. Según la información facilitada por la Administración, el incremento en las solicitudes de asilo había determinado que se impusieran estos requisitos, pero ya había cesado esa práctica. Se recordó a la **Dirección General de la Policía** su deber de cumplir y hacer cumplir las normas legales, ya que la ley no exige estar empadronado y el requisito de acreditar el empadronamiento supone un obstáculo en el acceso al procedimiento y, en consecuencia, una vulneración de la normativa vigente en materia de protección internacional. Ya en 2019 se ha recibido respuesta dando cuenta de la aceptación del citado recordatorio (18006467).

Otra cuestión relacionada con el acceso al procedimiento que ha sido objeto de varias actuaciones, que continúan abiertas, durante 2018, se refiere a la falta de medidas detectadas para el ejercicio efectivo del derecho a la protección internacional en las llegadas en patera. Esta cuestión fue nuevamente detectada en las visitas realizadas en

agosto y septiembre de 2018 a las costas españolas, a las que ya se ha hecho referencia en epígrafes anteriores.

Un ejemplo de lo anterior fue la no formalización de entrevistas, por falta de personal, en Cádiz, en los meses de verano de 2018, y la información contradictoria que se facilitaba a las personas que manifestaban su voluntad de pedir asilo. Los interesados eran derivados desde Algeciras o Tarifa a la Brigada de Extranjería de Cádiz para formalizar su solicitud, donde se les informaba de que las entrevistas se habían suspendido hasta el 3 de septiembre y las citas se estaban dando para abril-mayo de 2019. Por otro lado, es relevante señalar que los agentes encargados de la realización de las entrevistas carecían de formación en materia de asilo. Continúan abiertas las actuaciones (18018783).

Preocupa también a esta institución las quejas constantes que se reciben relacionadas con las dificultades de acceso al procedimiento de protección internacional en el **Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid**. La investigación realizada concluyó que el sistema implantado en el centro para que los internos pudieran solicitar protección internacional consistente en introducir un escrito en un buzón manifestando su voluntad de solicitarlo, no ofrecía garantía alguna. Se constató que, en ocasiones, la apertura del buzón se producía con posterioridad a la ejecución de las expulsiones o devoluciones. De hecho, algunas expulsiones o devoluciones fueron paralizadas por la intervención de esta institución, pero, en otros casos, la repatriación de los interesados se produjo antes de que hubieran podido ejercer su derecho.

Se comunicó a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** que la falta de acceso al procedimiento que afecta a los internos de los centros de internamiento, además de incumplir las normas en materia de procedimiento administrativo, dado que no se registran las mismas conforme a lo establecido en dicha legislación, vulneran las normas en materia de protección internacional y pueden poner en peligro la vida e integridad de las personas necesitadas de dicha protección.

Por ello, se formuló una Recomendación que fue aceptada. Se impartieron instrucciones a todos los centros de internamiento de extranjeros para el registro de solicitudes de protección internacional. Conforme a estas, las solicitudes se presentarían personalmente y debían ser registradas y anotadas en el libro registro de peticiones y quejas, entregándose a cada solicitante un justificante de la solicitud en el que debía constar fecha y hora. También se informó de que se retirarían los buzones utilizados hasta la fecha. Sin embargo, se han continuado recibiendo quejas respecto a este centro, por lo que continúan abiertas varias actuaciones (18000504 y relacionadas).

Otra cuestión relacionada con la gestión de las citas de protección internacional se refiere a las dificultades para conseguir una nueva cita, cuando por motivos diversos

el solicitante cambia de domicilio. Ese fue el caso de un ciudadano venezolano que manifestó su intención de pedir asilo en abril de 2018 en Castellón, donde se le concedió cita para formalizar su solicitud en el mes de noviembre de ese mismo año. El sistema de acogida le asignó una plaza en un recurso residencial en Nijar (Almería). Sin embargo, no se le facilitó el cambio de provincia para formalizar su solicitud y se le ha indicado que si desea hacerlo en Almería tendrá que iniciar de nuevo el procedimiento. Uno de los principios que rige la actuación de las administraciones es el de proximidad a los ciudadanos y racionalidad en la gestión de los servicios públicos. Por lo anterior, no parece razonable que no ofrezca una alternativa para la formalización de la solicitud, dado que las opciones son o trasladarse dos veces a una ciudad muy lejana al lugar de residencia o formalizar en la provincia en la que reside el interesado, si bien consiguiendo una cita como si acabara de llegar, al no respetarse la antigüedad de la que tenía. (18014733).

Las dificultades para acceder al procedimiento de asilo de personas que están fuera de territorio español y que intentan solicitarlo en las representaciones diplomáticas españolas, ya se pusieron de manifiesto en el informe sobre *El asilo en España* (2016).

Una de las quejas recibidas afectaba a una ciudadana siria, residente en Alepo, hermana de un ciudadano español que desde el año 2015 solicitó sin éxito un visado que le permitieran entrar en España. Las solicitudes de visado fueron denegadas, pese a que la interesada había presentado documentación acreditativa de que su enfermedad no podía tratarse en Alepo. Se sugirió la concesión de un visado, que no fue aceptada. La sección consular de la **Embajada de España en Beirut (Líbano)** consideró que no se había acreditado dependencia económica y que el certificado de salud no era válido. También se comunicó que se había interpuesto recurso contencioso-administrativo, por lo que esta institución suspendió su actuación (17025779).

Finalmente, hay que hacer referencia a las cuestiones relacionadas con protección internacional surgidas tras la visita a Melilla en noviembre de 2018, a la que ya se ha hecho referencia. Como se ha indicado, se supervisaron las actuaciones realizadas tras el salto a la valla producido en octubre de ese año. En el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes, se entrevistaron a varias de las personas que habían participado en el salto y no habían sido devueltas a Marruecos, al haber solicitado protección internacional. Dos técnicos del Defensor del Pueblo, con interpretación en la lengua materna de los interesados, realizaron las entrevistas, durante las cuales manifestaron que no había comprendido la información que se les proporcionó, en francés, cuando solicitaron la protección internacional.

Se han iniciado actuaciones con la **Secretaría de Estado de Migraciones** y la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** para conocer los detalles de lo ocurrido. Continúan abiertas las actuaciones (18016512, 18016553 y otras).

En las dependencias de protección internacional del **Puesto fronterizo de Beni Enzar (Melilla)** se detectaron también varias carencias relacionadas con la asistencia letrada y de intérprete proporcionada a las personas que saltaron la valla del perímetro fronterizo entre Melilla y Marruecos el 21 de octubre de 2018. Asimismo, se detectaron carencias generales en la tramitación de las solicitudes de asilo, entre otras cuestiones. A principios de 2019 se ha recibido la respuesta de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Se reconoce la ausencia de intérpretes en la lengua materna de los interesados, a pesar de haberse reclamado reiteradamente a la empresa prestataria del servicio. Se añade que esta circunstancia se hizo constar en los expedientes, que se iniciaron a fin de no retrasar el traslado a la península. Respecto a la realización de entrevistas por funcionarios de policía identificados como tales, se informa de que se realizan de paisano con un chaleco policial reflectante. Se reconoce también que, en el momento de solicitar cita para formular la solicitud, la policía realiza lo que denomina un cuestionario. Añade que el mencionado cuestionario no se adjunta a la solicitud y que carece de validez. Sin embargo se reconoce que se pregunta directamente al solicitante por los motivos de la persecución. Se ha dado traslado de esta respuesta a la Dirección General de Política Interior para conocer su postura (18018765).

Especial referencia al acceso al procedimiento de los menores de edad

En el momento de elaboración del presente informe, los datos disponibles del número de menores solicitantes de protección internacional corresponden al año 2017. En Europa, las estadísticas más fiables se refieren tan solo a un grupo de los menores, que son los no acompañados. Son muchos más los menores que solicitan asilo en Europa, pero sus solicitudes al formar parte de un grupo familiar no se registran ni tramitan de manera individual. En 2017 fueron más de 32.000 los menores no acompañados que solicitaron asilo en Europa. De ellos, tan solo 165 formularon su solicitud en España.

La principal preocupación del Defensor del Pueblo en torno a los menores con necesidades de protección internacional sigue centrada en garantizar su acceso al procedimiento. Por ese motivo, ya se dio cuenta en informes anteriores de la Recomendación formulada a la **Dirección General de Política Interior**, que fue aceptada, para garantizar la formalización de solicitudes de protección internacional a los menores solos. En 2018, a la vista de las nuevas quejas recibidas, se volvió a dar traslado al citado organismo que ha reiterado la aceptación de la Recomendación (16006334).

Sin embargo, las recurrentes quejas que se reciben se centran en las dificultades para acceder a la primera entrevista que, como ya se ha señalado en apartados anteriores, realiza Policía Nacional. A continuación se ejemplifica la situación con alguna

de las quejas recibidas. Preocupa a esta institución la interpretación que se realiza desde la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para no permitir que los menores extranjeros solos y los menores no acompañados formalicen solicitudes de asilo, siempre que tengan madurez para ello. A juicio del citado organismo la normativa lo impide.

Una organización no gubernamental solicitó la intervención del Defensor del Pueblo en el caso de una menor, nacional de Costa de Marfil, que se encontraba en Madrid y no recibía la atención adecuada, pese a que tenía perfil de víctima de trata y necesidades de protección internacional. Tras ser citada para formalizar su solicitud de protección internacional, se impidió su formalización, al considerar el funcionario actuante que debía estar acompañada por su tutor legal. Tras varias vicisitudes, se formalizó la solicitud y, además, se comprobó que mostraba indicios de trata de personas, por lo que fue trasladada a un recurso especializado (18014402).

En las quejas tramitadas se detectan dos cuestiones recurrentes. La primera es la referida a la credibilidad de sus afirmaciones, ya que viajan con pasaportes en los que consta una fecha de nacimiento que no coincide con sus manifestaciones o no llevan documentación. El segundo problema es que, en muchos casos, la minoría de edad se decreta cuando el interesado ya ha formalizado su solicitud como adulto (17013450).

Respecto de las deficiencias detectadas y las dificultades de acceso al procedimiento de personas que manifiestan que son menores de edad en los puestos fronterizos, fundamentalmente en aeropuertos, esta institución formuló una Recomendación a la fiscalía en el año 2017, que fue rechazada. No obstante, a principios del año 2018, el ministerio fiscal comunicó que compartía las preocupaciones de esta institución y, a fin de evitar disfunciones, había decidido que se realizaran pruebas de determinación de edad, siempre que existiera un margen de duda (17008492).

4.11.2 Garantías del procedimiento

El pasado año se daba cuenta de las actuaciones seguidas para determinar las causas por las que un nacional sirio, llegado como tripulante de un barco que se encontraba en aguas jurisdiccionales españolas, había tenido dificultades para acceder al procedimiento de asilo. Las investigaciones realizadas hasta el momento ponen de manifiesto que no existen instrucciones para estos supuestos, ya que el protocolo que existe está previsto tan solo para los polizones.

A pesar de la existencia del citado protocolo, también se han realizado actuaciones en 2018 sobre este particular. Así, continuó abierta la investigación para la determinación de las causas por las cuales el barco en el que se encontraban dos

polizones llegados al puerto de Marín (Pontevedra), que habían formalizado sus solicitudes de asilo, zarpó antes de que la Oficina de Asilo y Refugio dictara resolución.

La investigación ha concluido que la **Subdelegación del Gobierno en Pontevedra** no coordinó adecuadamente la situación, dado que debía haber comunicado a la autoridad portuaria que el barco no podía zarpar hasta que se resolvieran las solicitudes de asilo y, en el caso de que la consignataria del barco solicitara la salida, debía adoptar medidas para que los polizones descendieran del barco, tal y como prevén las instrucciones conjuntas sobre tratamiento de polizones del año 2007. Por ello, se ha formulado un Recordatorio de deberes legales al citado organismo. Ya en 2019, la citada subdelegación ha acusado recibo, indicando que tendrán en consideración la resolución remitida en sucesivas actuaciones. Además, se ha formulado una Recomendación a la **Subsecretaría de Interior** para la modificación y actualización de las instrucciones mencionadas, incorporando la obligatoriedad de comunicar formalmente la presencia de solicitantes de asilo en los barcos a la autoridad portuaria, a fin de evitar que se vulnere el principio de no devolución, que es uno de los pilares fundamentales en los que se sustenta el derecho de asilo. También se ha recomendado protocolizar las actuaciones a seguir y, en particular, comunicar de manera formal a la autoridad portuaria, la presencia de solicitantes de asilo en los barcos (17025701).

4.11.3 Tramitación de solicitudes

En abril de 2018 se recibieron quejas relativas a las entrevistas celebradas en las comisarías de policía de la Comunidad de Madrid, que habían sido habilitadas para formalizar entrevistas de protección internacional. Se denunciaba la falta de formación de las personas que realizaban la entrevista y la inadecuación de los espacios destinados a su celebración.

La entrevista es un trámite fundamental en la solicitud de protección internacional ya que proporciona al solicitante la oportunidad de explicar de forma exhaustiva y directa las razones de su solicitud. Por ello, el ACNUR recomienda que todos los Estados miembro elaboren e impartan un programa obligatorio de formación especializada a cada nuevo entrevistador en el momento de su incorporación y antes de empezar a realizar entrevistas personales.

Las quejas que se reciben se refieren fundamentalmente a la falta de capacitación del funcionario que realiza las entrevistas, así como sobre la inadecuación de los espacios, que no garantizan la necesaria confidencialidad.

Se concluyeron en 2018 las actuaciones iniciadas el año anterior, tras la visita realizada al puesto fronterizo de Madrid-Barajas, a fin de conocer directamente las

reivindicaciones de un grupo de saharauis que se quejaban de la forma en la que se estaban tramitando sus solicitudes de asilo y habían iniciado una huelga de hambre. Se formuló una Recomendación a la **Dirección General de Política Interior** para que, en estos casos, los solicitantes estén asistidos de intérpretes de hassania y, en todo caso, se evite la asistencia de intérpretes marroquíes. También se recordó el deber legal de cumplir lo establecido en el artículo 2, apartado 2, del Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida, cuando se den los supuestos previstos por la norma, adoptando las medidas que dispone. Dicha resolución fue aceptada, mientras que la Recomendación fue rechazada (17016634).

Para finalizar este apartado se ha de hacer referencia, una vez más, a las reiteradas quejas que se reciben por la negativa de las oficinas de extranjeros a aceptar la compatibilidad entre el procedimiento de asilo y los de extranjería. En el apartado referido a las autorizaciones de residencia por arraigo ya se ha hecho referencia a esta cuestión (18005254, 18011490).

4.11.4 Extensión y reagrupación familiar

La **Dirección General de Política Interior** comunicó, en abril de 2018, que el objetivo de la Oficina de Asilo y Refugio era elevar a las reuniones de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) un mayor número de expedientes, a fin de reducir los plazos de resolución. Sin embargo, aún no se ha podido constatar que se priorice la resolución de aquellos casos en los que los familiares se encuentran en peligro.

Ya en 2019 se ha concluido la investigación, con diferencia de criterio con el citado organismo. De su contenido se desprende la no aceptación de la citada Recomendación. En su respuesta se argumenta que el objetivo de la Oficina de Asilo y Refugio es elevar a las reuniones de la CIAR un mayor número de expedientes con el fin de reducir los plazos de resolución de las solicitudes de asilo. La Recomendación rechazada tenía un propósito distinto como es el de convocar de manera urgente y extraordinaria a los miembros de la citada comisión para la resolución de determinados expedientes de extensión familiar, si se detectan situaciones de alto riesgo o peligro para la vida de los familiares de refugiados. (15013645).

También se ha dado cuenta en años anteriores de las dificultades que padecen los cónyuges de los refugiados para reunirse con sus parejas, cuando tienen una nacionalidad distinta. La Administración considera que, en estos supuestos, el procedimiento previsto no es el de la extensión familiar, sino el de la reagrupación familiar. Alega que la no existencia de reglamento impide la tramitación de estos procedimientos. Como es sabido, más de ocho años después de la aprobación de la Ley

12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, no se ha publicado su desarrollo reglamentario.

Considerando que este problema se repite una y otra vez, se formuló una Recomendación a la Dirección General de Política Interior para la adopción de las medidas necesarias para hacer efectiva la reagrupación familiar del artículo 41 de la mencionada ley. La Recomendación y la Sugerencia han sido aceptadas (16010450, 17022486, 18012374).

Otra cuestión que se repite año tras año se refiere al incumplimiento de los plazos para la resolución de solicitudes de protección internacional en el puesto fronterizo de Madrid-Barajas. Se formuló un Recordatorio de deberes legales a la **Subsecretaría del Ministerio del Interior** que no fue aceptado. La Administración insiste en que los plazos se computan de conformidad con la interpretación realizada por la Audiencia Nacional.

Sin embargo, se ha podido verificar que casi mil solicitudes presentadas en frontera habían sido admitidas a trámite en 2017 por silencio administrativo, es decir, casi un 20 %, y que dicha situación ha continuado en 2018. En las visitas realizadas se ha constatado la superación de los plazos para la notificación de las resoluciones de protección internacional y las dudas de los funcionarios policiales respecto a la puesta en libertad del solicitante.

A juicio del Defensor del Pueblo, es necesario que los solicitantes, sus abogados, los funcionarios que formalizan la petición y el resto de actores, conozcan indubitadamente el momento en que la solicitud se debe considerar admitida a trámite por silencio administrativo y sus consecuencias: tramitación de la solicitud por el procedimiento ordinario y autorización de entrada y permanencia provisional del solicitante.

Sobre este asunto se formuló una Recomendación para que los funcionarios encargados de la tramitación del procedimiento informen expresa y fehacientemente al solicitante y dejen constancia en el impreso de formalización del día y hora en que se cumple el plazo máximo para resolver, tanto en la primera solicitud como en el reexamen, así como de las consecuencias del transcurso de estos plazos. En el apartado correspondiente a actuaciones en puestos fronterizos ya se ha dado cuenta de la respuesta dada sobre esta cuestión (17013958).

Se ha concluido con diferencia de criterio, tras la no aceptación del Recordatorio de deberes legales, la actuación iniciada con la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras**, tras haber impedido que dos ciudadanos saharauis formalizaran su petición en el puesto fronterizo de Madrid-Barajas, debido a su comportamiento. El Defensor del Pueblo considera que se podían haber adoptado otras medidas, como la de solicitar la

colaboración de algún trabajador social o psicólogo que pudiera evaluar el estado de los interesados (17015865).

Otra cuestión que continúa abierta desde el año 2016 se refiere a la renovación del sistema informático de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR). En octubre de 2018, la Secretaría General Técnica del Ministerio comunicó que se estaba licitando la contratación de la elaboración de una nueva aplicación que permitiera tramitar los procedimientos de protección internacional. Además, estaba prevista la licitación de un contrato de mantenimiento y mejora de la aplicación actual, mientras se ponía en marcha la nueva herramienta informática, dado que la entrega final podía demorarse hasta 2020, aun cuando estaba prevista la entrega de módulos concretos que facilitarían la gestión de la oficina. Las actuaciones aún no han concluido (17009685).

La situación de los ciudadanos venezolanos, solicitantes de protección internacional en España, ha motivado múltiples actuaciones durante 2018. Una de las cuestiones se refería a la negativa a conceder autorizaciones de residencia por razones humanitarias, una vez se denegaban las solicitudes de protección internacional.

En septiembre de 2018, se comunicó al **Ministerio del Interior** que el ACNUR instaba a los estados receptores a acoger a los ciudadanos venezolanos y a que, en aquellos sitios donde ya estuvieran, se les dieran respuestas pragmáticas, orientadas a la protección. Se recordó que Naciones Unidas había nombrado a un representante especial conjunto para los refugiados y migrantes venezolanos, dada la dimensión del problema, y se recomendó que se declarara la protección temporal de los que estaban en España, al amparo del Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

Se consideraba que dicha propuesta ofrecía una solución rápida y razonable a los interesados, no afectaba al procedimiento de protección internacional y era ventajosa dada la limitada capacidad de respuesta de la OAR y la situación de precariedad del colectivo venezolano. Todo ello, sin perjuicio de una eventual declaración de protección temporal por el Consejo de la Unión Europea, en beneficio de los ciudadanos venezolanos y de la obtención de fondos procedentes de la Unión Europea. Ya en 2019 se ha recibido la respuesta, rechazando la Recomendación argumentando que no es de aplicación el concepto de desplazado que el Defensor del Pueblo proponía. En su respuesta se reconoce además que la mayoría de las resoluciones de protección internacional de ciudadanos venezolanos son desestimadas ya que, a juicio de la Administración, carecen de fundamento jurídico para la obtención de la condición de refugiado o de protección subsidiaria. Se añade que no se considera tampoco que estos ciudadanos tengan derecho a la obtención de ninguna forma de protección subsidiaria (17025491).

En el momento de elaboración de este informe se ha tenido conocimiento de que la Administración ha planteado la revisión de su postura. Según las informaciones conocidas se planteaba la concesión de autorizaciones de residencia por razones humanitarias a los ciudadanos venezolanos, cuya solicitud de protección internacional fue denegada desde 2014.

Se recibieron también numerosas quejas de ciudadanos venezolanos residentes en España que exponían los problemas que tenían para renovar sus tarjetas o para acceder a la nacionalidad española, dadas las enormes demoras para renovar sus pasaportes. El consulado de aquel país únicamente les proporcionaba un documento que acreditaba que estaban renovando, sin que resultase posible determinar el plazo en el que se entregaría el nuevo pasaporte.

La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** comunicó que aquellas personas que no hubieran podido obtener una prórroga de su pasaporte caducado, alternativa que había sido habilitada por la propia Administración venezolana y aceptada por la Administración española, podían solicitar una cédula de inscripción, sustitutiva del pasaporte. No obstante, se produjeron algunos problemas en relación con esta cuestión dado que las circunstancias de los venezolanos no se ajustan exactamente a los supuestos previstos para la obtención de la cédula. Por ello, se formuló una Recomendación para que, en la tramitación de dicho documento, se entienda cumplido el requisito de que al interesado no le documenta su país si aporta certificado consular en el que se haga constar que su pasaporte está en trámite, y cuando el ciudadano ya hubiera aportado con anterioridad su pasaporte en alguno de los procedimientos iniciados ante la Administración pública (18014528 y relacionadas).

El pasado año se daba cuenta de la formulación de una Sugerencia para que se autorizara la permanencia de una persona extranjera a la que se le había denegado la solicitud de asilo y también la protección subsidiaria, pero cuya situación de especial vulnerabilidad era conocida por la Administración, que la había trasladado a un recurso para que pudiera recibir atención especializada. También se formuló una Recomendación para que en la tramitación de los expedientes de protección internacional se valorase si procedía la concesión de ese tipo de protección aunque en la solicitud no constara de manera expresa. La negativa de la Administración a acoger las resoluciones mencionadas motivó que fueran reiteradas y nuevamente rechazadas en 2018 (16004926).

La situación de nacionales sirios cónyuges de nacionales marroquíes motivó una Recomendación para que se evaluara de oficio si procedía autorizar la permanencia en España por razones humanitarias de los solicitantes de protección internacional en función de su nacionalidad y sus circunstancias personales, y que se articulara un procedimiento a estos efectos, hasta que se pueda incluir en la norma que desarrolle la

ley de asilo. La **Dirección General de Política Interior** consideraba que los interesados podrían regularizar su situación en Marruecos y que la posibilidad de autorizar su permanencia en España por razones humanitarias no procede si las solicitudes de asilo se presentaban en frontera, lo que suele ser habitual en estos casos (16011917 y relacionadas).

4.11.5 La acogida y otras cuestiones relativas a los solicitantes de asilo

La Directiva 2013/33/UE, de 26 de junio, que aprueba normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, dispone que los solicitantes de protección internacional deben recibir protección durante todo el período de tramitación de su solicitud. Según informó en 2016 la entonces Secretaría General de Inmigración y Emigración, la directiva mencionada había sido transpuesta y el Gobierno de España había informado formalmente a la Comisión Europea de que formaba parte del ordenamiento jurídico español en su integridad.

Por lo anterior, el Defensor del Pueblo realiza un seguimiento de la adecuación de las plazas del sistema de acogida al número de solicitantes de protección internacional que se encuentran en España. Las continuadas quejas que se han recibido durante 2018 muestran que el sistema no ha sido capaz de adaptarse, con la agilidad necesaria, al fuerte incremento de solicitudes acaecido en 2018.

La constatación de la inadecuación del sistema a la demanda existente ha motivado fundamentalmente dos tipos de actuaciones por parte de esta institución. De un lado, para la concesión de ayudas a familias en situación especialmente vulnerable, hasta que sus solicitudes de protección internacional fueran resueltas. Esta cuestión será abordada con más detalle en el siguiente apartado (18009767).

La otra actuación ha sido, para que las personas se consideren solicitantes de asilo desde el momento en que estas expresen su deseo de solicitar protección internacional. En este caso, las actuaciones han sido muy frecuentes y la Administración ha reconocido que, a la vista del incremento de las solicitudes no había plazas suficientes para todos aquellos que manifestaban su deseo de solicitar protección internacional, por lo que debía priorizar entre los más vulnerables. El Defensor del Pueblo comunicó que el incremento de las solicitudes de asilo y los compromisos contraídos en la Unión Europea para la reubicación y reasentamiento de solicitantes de asilo, no podía ser excusa para atender a los solicitantes y que no es justificable que no se les facilite protección hasta que formalizan la solicitud (17012943 y relacionadas).

La Unidad de Trabajo Social centraliza la gestión de las plazas del sistema de acogida de solicitantes de asilo. Cuenta con diez profesionales, seis de ellos en las dependencias de la Oficina de Asilo y Refugio en Madrid. Los cuatro restantes se

encargan de la valoración y tramitación de acceso al sistema de solicitantes de otras provincias.

Otra cuestión que motivó la elevación de la **Recomendación** formulada a la **Ministra de Empleo y Seguridad Social** se refiere a la práctica detectada de sancionar por diversos motivos a los residentes en los centros de acogida, sin seguir el debido procedimiento. Hay que recordar que las consecuencias de la actuación administrativa tienen una enorme trascendencia en la vida de los solicitantes de asilo que, en la mayoría de las ocasiones, carecen de los mínimos recursos de supervivencia y quedan en situación de desamparo.

La reducción o retirada de las condiciones de acogida tiene naturaleza sancionadora. Se ha recordado que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas dispone, en su artículo 63.2, que no se podrán imponer sanciones sin tramitar el oportuno procedimiento y que en su artículo 64 detalla las actuaciones a seguir en el caso de los procedimientos de naturaleza sancionadora.

En su respuesta, la Administración afirma que en la atención a los solicitantes de asilo hay una presunción administrativa de clara vocación garantista, dirigida a asegurar la satisfacción de las necesidades de este colectivo y que cualquier persona que declare la carencia de recursos económicos puede acceder a los servicios de acogida. Sin embargo, cuando los solicitantes abandonan voluntariamente el recurso asignado, se condiciona su reingreso a que acrediten que carecen de recursos económicos. A juicio de esta institución, ello supone una inversión de la presunción administrativa y es contraria a la normativa en materia de protección internacional, que prevé la reducción o retirada de alguno o todos los servicios de acogida cuando la persona abandone el lugar de residencia asignado sin informar a la autoridad competente, lo que exigiría la tramitación de un procedimiento sancionador.

La Abogacía del Estado considera que no cabe llevar a efecto por vía reglamentaria el sistema de infracciones y sanciones aplicables a los solicitantes de asilo o a los beneficiarios de protección internacional, y que sería necesario llevar a cabo una reforma legal modificando y completando la Ley de Asilo y adaptar el sistema de infracciones y sanciones aplicables en los centros de acogida a refugiados al principio de tipicidad. Las actuaciones continúan abiertas (17001286).

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por la Sentencia 966/2018, de 7 de diciembre de 2018, sobre la negativa a reingresar en el sistema de acogida de un solicitante. Declara que se ha vulnerado el artículo 24 de la Constitución, al privar al recurrente del acceso al sistema de acogida, como solicitante de protección internacional, y declara nula de pleno derecho la citada denegación.

Otra cuestión que provoca quejas constantes se refiere a aquellos solicitantes que abandonan España con destino a otros países europeos, donde vuelven a solicitar protección internacional. Esta institución celebra la instrucción dictada por la Secretaría de Estado de Migraciones, a finales de 2018, que reconoce que no se considerará causa de pérdida de las condiciones materiales de acogida el abandono de una plaza de acogida temporal o de primera acogida financiada por la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria cuando el interesado haya sido devuelto a España en virtud del Reglamento Dublín y se mantengan el resto de requisitos para el acceso al sistema de acogida (18009589, 18011570).

También se reciben numerosas quejas de ciudadanos solicitantes de protección internacional que exponen que cuentan con alojamiento y no desean ingresar en las plazas que les asigna el sistema nacional de acogida. Este asunto ya motivó que se formulara una Recomendación para la modificación del Manual de gestión y que no se vincularan las ayudas a la obligación de ingresar en centros, si se justificaba un alojamiento digno por parte del refugiado. En su respuesta, la Administración comunicó que el citado manual estaba en proceso de revisión. Las actuaciones continúan abiertas (15012195, 18018196).

4.11.6 Dispositivos de las organizaciones no gubernamentales. Atención a los solicitantes

El Defensor del Pueblo viene alertando de la situación en la que se encuentra el sistema de acogida español para personas solicitantes de protección internacional desde 2015. Así, en el informe monográfico presentado en 2016 sobre la situación del asilo en España se alertó del colapso progresivo. El sistema no fue capaz de generar nuevas plazas a la velocidad que requería la cantidad de nuevas solicitudes que se formulaban.

El sistema español de acogida para solicitantes de protección internacional cuenta con 416 plazas gestionadas directamente por la Administración, en los cuatro centros de acogida a refugiados (CAR) adscritos al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. También, en la práctica, los centros de estancia temporal para inmigrantes (CETI) situados en Ceuta y Melilla, titularidad del mismo departamento ministerial, se han convertido en improvisados centros de acogida para refugiados, a pesar de no cumplir con los requisitos previstos en la normativa. De esta cuestión ya se ha dado cuenta en el apartado correspondiente a los CETI.

La Administración, en el ejercicio de su potestad auto organizativa ha optado por no aumentar la red de plazas públicas de acogida, mediante la construcción de nuevos CAR y ha optado por delegar en organizaciones no gubernamentales la acogida y atención a las personas solicitantes de protección internacional. Como ya se ha indicado

en el apartado 4.7.3, no le corresponde al Defensor del Pueblo juzgar esa decisión de la Administración, pero sí su supervisión para comprobar, entre otras cuestiones, que esta opción haya sido capaz de generar las plazas de acogida suficientes.

Por este motivo se ha solicitado información a la Secretaría de Estado de Migraciones para conocer las medidas adoptadas durante 2018 para el aumento de plazas de acogida de solicitantes de protección internacional. El Fondo de Asilo Migración e Integración (FAMI) cuenta con un objetivo general para reforzar y desarrollar todos los aspectos del sistema europeo común de asilo. Entre las acciones objeto del fondo se destaca que podrán ser objeto de financiación y la creación, gestión y desarrollo de nueva infraestructura y nuevos servicios, si procede. En la respuesta, recibida ya en 2019, se da cuenta de que durante 2018 se destinaron 249,6 millones de euros a la convocatoria de subvenciones para la acogida y el desarrollo de itinerarios de integración para personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional. Adicionalmente se destinaron 16 millones de euros destinados a proyectos de empleo que se desarrollan a lo largo del itinerario.

Como ya se indicó en el pasado informe anual, a la vista del extraordinario incremento en las solicitudes, se promulgó el Real Decreto 816/2015 de 11 de septiembre, por el que se reguló la concesión directa de una subvención a tres entidades sociales para la ampliación extraordinaria de los recursos del sistema de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Se solicitó información para conocer el impacto que había tenido esa ampliación extraordinaria en el sistema de acogida. En la respuesta recibida, ya en 2019, se informa en primer lugar de que la financiación no tiene previsto un precio plaza, sino que lo que prevé es la financiación de programas que pivotan sobre itinerarios individualizados de integración, en los términos recogidos en el Manual de Gestión del Sistema Nacional de Acogida para solicitantes y beneficiarios de protección internacional.

A la vista de la anterior respuesta, no se puede obtener el dato reiteradamente solicitado por esta institución, que se refiere al número de plazas de acogida efectivamente existentes. Esta información, aún no facilitada, se considera de capital importancia al objeto de poder dar una respuesta al número incesante de ciudadanos extranjeros, solicitantes de protección internacional, que se dirigen al Defensor del Pueblo quejándose de la demora que han de soportar antes de la asignación de una plaza del sistema de acogida.

En la respuesta recibida, sí que se hace referencia al número de personas, desglosadas entre las tres entidades beneficiarias de la subvención, que se han beneficiado de las prestaciones previstas en la misma. Así, de las 13.019 personas que se habían beneficiado de esa ampliación extraordinaria, 4.579 personas correspondían a las acogidas en los CETI de Ceuta y Melilla. Es decir, que tan solo se había aumentado

la capacidad de acogida para solicitantes de protección internacional en 8.440 personas. Esta situación preocupa especialmente al Defensor del Pueblo, dado que solo en 2018 unas 54.000 personas han formulado nueva solicitud de protección internacional. El sistema de acogida, a pesar de los esfuerzos realizados, es todavía claramente insuficiente. Por todo lo anterior continúan abiertas las actuaciones (18011291).

A lo largo del año 2018, se han incrementado las quejas que cuestionan la atención y el trato dispensado a los solicitantes, durante el tiempo que permanecen dentro de los programas de acogida. Las investigaciones realizadas han puesto de manifiesto la necesidad de revisar los mecanismos de supervisión de la actividad de las organizaciones no gubernamentales y de publicar regularmente los resultados obtenidos.

En el año 2016, se formuló una Recomendación para el establecimiento de un sistema eficaz de supervisión de la actuación de las organizaciones no gubernamentales que colaboran en el sistema de acogida. La respuesta de la Administración señalaba que se realiza un seguimiento continuo de los programas subvencionados manteniendo una comunicación permanente entre el personal del órgano administrativo competente y el de las entidades sociales gestoras de los dispositivos y programas del sistema (18008040, 18013313, 18013442).



www.defensordelpueblo.es