

A continuación se desglosarán las intervenciones que el Defensor del Pueblo andaluz ha llevado a cabo en 2018 en las que o bien los promotores de los expedientes o los destinatarios de estas gestiones tenían la condición de extranjeros.

No obstante, teniendo en cuenta la magnitud que el fenómeno migratorio ha alcanzado en los últimos meses, hemos de señalar que además de la tramitación de las quejas, la Institución ha mantenido encuentros a todos los niveles reivindicando la atención a los inmigrantes y refugiados que han llegado a nuestra Comunidad e interviniendo con aquellos municipios que han visto como sus playas se convertían en puertos improvisados para pequeñas embarcaciones en las que viajaban personas cargadas de sueños, pero agotadas de un viaje duro en el que muchos han perdido la vida.

También personal de la Institución y el propio titular de la misma han visitado centros en los que se atendían a los más vulnerables, los menores extranjeros no acompañados, para velar por el cumplimiento de los derechos de aquellos privados del derecho más importante, el de ser niños y niñas.

## 1.10.2 Análisis de las quejas tramitadas

### 1.10.2.1 Primera acogida y atención a personas inmigrantes

La atención a las personas migrantes es especialmente compleja, requiriendo **la coordinación entre todas las administraciones implicadas.**

Desde la **Administración central** entran en juego distintos ministerios, aunque adquiere un papel protagonista el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, donde la Secretaria General de Migraciones gestiona los traslados de los beneficiarios desde los lugares de recogida (CETI, CIE, costas, asentamientos u otros recursos de alojamiento) hasta los dispositivos de acogida o lugares de ubicación de las redes sociales y familiares, así como la atención de emergencia a grandes contingentes, cubriendo las necesidades de las personas recién llegadas.

El Ministerio de Fomento en tanto que responsable de Salvamento Marítimo; Ministerio de Interior con la intervención de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, la Policía Nacional y Guardia Civil, responsables de la conducción y reseña de estas personas; y el Ministerio de Justicia con la intervención de las Fiscalías.

Por su parte, la **Administración autonómica** es la competente en todo lo relacionado con la prestación sanitaria de este colectivo, debiendo garantizar su correcta atención, así como de la escolarización de los extranjeros reseñados como menores en edad de escolaridad obligatoria. Del mismo modo, desde la Dirección General de Políticas Migratorias, dependiente de la Consejería de Justicia, se gestiona la elaboración de propuestas normativas, directrices, planes y programas orientados a la integración de la población inmigrante.

El papel de los **ayuntamientos**, receptores de esta realidad, también es especialmente relevante a través de la cesión de espacios públicos y, la disposición de recursos humanos y materiales.

Ocurre que **la intervención de los distintos organismos, con competencia en la materia, no siempre ha sido valorada de modo positivo** por la ciudadanía y por las organizaciones y entidades que atienden a este colectivo.

Así aconteció con un asunto que obtuvo una importante repercusión social: **el internamiento de inmigrantes interceptados en costa en el centro penitenciario de Archidona, Málaga II.**

Sobre este asunto la Diputación de Córdoba demandó nuestra intervención ante lo que se consideraba un incumplimiento de lo establecido en la Ley Orgánica de Extranjería 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Reformada por L.O 8/2000, LO 14/2003, LO 2/2009, LO 10/2011, y RDL 16/2012), como en el Reglamento del funcionamiento de los centros de internamiento de extranjeros, aprobado por Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo.

Es en esta última norma donde se hace constar que los centros de internamiento de extranjeros son establecimientos públicos de carácter no penitenciario en los que deben salvaguardarse los derechos y libertades de los extranjeros reconocidos en el ordenamiento jurídico sin más limitaciones que las establecidas a su libertad ambulatoria.

Teniendo en cuenta que se trataba de un asunto que afectaba a varios departamentos ministeriales, este expediente de queja se remitió a la Defensoría del Pueblo de España, quien posteriormente nos remitió un **informe** detallado en el que se recogían todas las gestiones realizadas, así como la respuesta de las administraciones implicadas (queja 18/0801).

Por otro lado, y tal como esbozábamos con anterioridad, **es vital la implicación de los ayuntamientos** que por su condición de municipios costeros viven esta realidad migratoria en primera línea y que deben adoptar medidas urgentes para acoger a quienes llegan en condiciones muy precarias tras su travesía en el mar. Labor para la que no siempre cuentan con el apoyo e inmediatez que este drama humano merece.

Citamos como ejemplo los problemas a los que se enfrenta el **Ayuntamiento de Barbate** para sufragar los **costes económicos que se derivan del rescate de cadáveres de inmigrantes** que, desgraciadamente, pierden la vida en su periplo migratorio (queja 18/3514).

En cuanto a **la primera atención que reciben las personas que han sido rescatadas en alta mar cuando llegan a tierra**, hemos de indicar que se ha visto mejorada con la instalación de centros de primera atención, conocidos como **CATE** (centros de atención temporal de extranjeros), en los que se llevan a cabo los trámites de identificación de las personas rescatadas para proceder, en el menor tiempo posible, a las derivaciones al sistema de acogida previsto.

Estos centros pretenden dar respuesta a las reivindicaciones de las entidades y agentes sociales, expertas en esta realidad, que criticaban la ausencia de un verdadero plan de acogida y que pedían que esta primera intervención tuviera lugar en instalaciones fijas y no en campamentos de urgencia que no garantizan unas condiciones dignas.

Sin embargo la implementación de estos dispositivos no ha estado exenta de dificultades, registrándose **quejas sobre el funcionamiento de los centros de estancia temporal de extranjeros**.

Dichas reclamaciones ponen de manifiesto las carencias de las instalaciones dedicadas a esta primera acogida. Denuncian falta de espacio, dándose, según trasladan, condiciones de hacinamiento, falta de mobiliario adecuado o de las condiciones mínimas de salubridad.

A esta reclamación ciudadana se sumaba la denuncia del **Sindicato Unificado de Policía** (SUP) que nos trasladaba la **ausencia de recursos**, tanto humanos como materiales, para atender debidamente a este colectivo, así como las precarias condiciones en las que se encontraban los extranjeros mientras eran reseñados y la imposibilidad de habilitar espacios suficientes para separar a los adultos de los menores extranjeros.

Las personas responsables del sindicato señalaban que en el CATE de San Roque (Cádiz), los policías y guardias civiles se están viendo obligados a cubrir unas necesidades de atención socio-sanitarias para las que no están preparados, con el consiguiente peligro para los agentes y sus familias. Se están produciendo episodios donde las Fuerzas de Seguridad tienen que asumir cuidados médicos, sobre todo de enfermedades infecto-contagiosas para los que no están preparados ni para los que tampoco disponen de los medios adecuados.

Estos expedientes, teniendo en cuenta que algunos de los problemas que se señalan por los miembros del Sindicato SUP exceden del ámbito de competencias de esta Institución por afectar al Ministerio del Interior, se remitieron al Defensor del Pueblo del Estado (queja 18/5564 y queja 18/6997).

Especial mención merecen las **mujeres víctimas de trata de seres humanos** que viajan acompañadas de sus hijos, menores de muy corta edad, o en avanzado estado de gestación.

Se trata de un perfil altamente vulnerable y merecedor de especiales medidas de protección. La presencia de mafias que extorsionan a estas mujeres es cada vez más importante. Asociaciones de cooperación internacional que trabajan en los países de origen han elaborado importantes estudios e informes, tanto de las rutas como de los métodos empleados por estas redes.

Esta información es vital para identificar a estas víctimas desde que son interceptadas, permitiendo que se adopten medidas de protección desde la primera acogida.

Sin embargo, y pese a que son muchas las mujeres que han sido extorsionadas, son muy pocas las que formalizan denuncias y piden la protección regulada en la normativa. La presión de estos grupos comienza en sus países, afectando a toda la red familiar de sus víctimas.

En cuanto a la atención a este perfil, han acudido a la Defensoría, entidades sin ánimo de lucro que desarrollan programas en los que atienden a este colectivo, denunciando **las dificultades que encuentran en la ejecución de sus proyectos.**

En sus quejas nos comunican que las usuarias abandonan sus instalaciones en compañía de menores, sin que exista una correcta intervención policial. Argumentan que son, en su mayoría, víctimas que permanecen en sus centros apenas unos días y con las que no pueden trabajar para que formalicen las denuncias con su correspondiente entrada en el sistema de protección.

Sus responsables se muestran especialmente preocupadas por los retrasos en los resultados de las pruebas basadas en el ácido desoxirribonucleico (pruebas de ADN), que acreditan el vínculo de las usuarias con los menores a los que acompañan. Demandan nuestra intervención para propiciar una mejor coordinación con la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Fiscalía de Menores, con el propósito de conseguir estos resultados con mayor celeridad y su apoyo para evitar el abandono de las mujeres, ya que en sus instalaciones pueden recibir el apoyo que necesitan.

Atendiendo a las peticiones de estas asociaciones, hemos mantenido encuentros con sus responsables y se han visitado algunas de las instalaciones de los recursos habilitados para la atención integral de las mujeres y sus hijos (quejas 18/2447, 18/5405, 18/6622, 18/6543 y 18/7494).

**La intervención y compromiso del Defensor del Pueblo andaluz en el fenómeno migratorio y en el drama humano que esconde, ha trascendido los límites de nuestra Autonomía.**

Durante 2018 también hemos mantenido encuentros con agentes sociales muy implicados en esta realidad y conocedores de las condiciones que empujan a miles de personas al mar en busca de oportunidades y huyendo de situaciones de extrema pobreza, guerra o persecuciones de diversa índole.

En este contexto, la Institución ha prestado su apoyo expreso a tres bomberos, voluntarios de la entidad PROEM-AID, **acusados por las autoridades griegas de tráfico de personas mientras prestaban su apoyo en calidad de profesiones del rescate a personas en grave riesgo en el mar.**

Con esta finalidad se inició una investigación de oficio, estableciéndose contactos tanto con el Defensor del Pueblo del Estado como con su homólogo griego. Desde la primera se realizaron todas las gestiones necesarias para garantizar la atención consular y que los letrados de los afectados pudieran llevar a cabo su defensa con garantías.

Gestiones que finalizaron con el mejor resultado, la absolución de los tres voluntarios (queja 18/0981).

### 1.10.2.2 Situación administrativa de las personas extranjeras

El acceso a la regularización administrativa es un procedimiento complejo, tanto por la dificultad para el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa de aplicación, como por las numerosas gestiones que los interesados tienen que realizar en sus países de origen y ante nuestras administraciones.

No resulta extraño, por tanto, que **muchas de las quejas atendidas este año giren en torno a las dificultades que encuentran los inmigrantes para alcanzar su residencia legal.**

Recordemos que son diversas las vías de acceso a la normalización documental y regularización administrativa, cada una de las cuales ha merecido la intervención de la Institución.

En cuanto a la regularización por arraigo social, se trata de una autorización de residencia por circunstancias excepcionales a la que pueden acceder aquellas personas que, entre otros requisitos, puedan acreditar su permanencia en España durante los tres años anteriores a la presentación de su expediente.

Para ello las personas interesadas deben aportar un informe de inserción social, elaborado por lo Servicios Sociales de la localidad donde se encuentren empadronadas. En la consecución de dicho informe, han encontrado dificultades varios vecinos de Granada. En sus escritos de queja denunciaron que la corporación ha emitido estos informes en sentido negativo, dificultando gravemente la posibilidad de acceder a su autorización de residencia y trabajo por esta vía del arraigo social.

Denuncian que dichas resoluciones denegatorias no están debidamente fundamentadas y que carecen de rigor jurídico (quejas 18/4409, 18/4606, 18/4622, 18/4624 y 18/4623).

Otro modo de regularización es por residencia de familiar de comunitario. Pueden acceder a la misma los familiares de ciudadano español o de otro Estado miembro de la Unión Europea cuando se reúnan con él o le acompañen, y vayan a residir en España por un período superior a tres meses. También cuando este tenga derecho a residencia por un período superior a tres meses, por ser trabajador por cuenta ajena o propia, tener seguro de enfermedad y medios económicos suficientes para la unidad familiar.

La interpretación de estos requisitos no está exenta de dificultades y son numerosos los pronunciamientos judiciales que discrepan con la exigencia, por parte de las subdelegaciones del Gobierno, de aportar suficiente capacidad económica para la normalización documental de familiares de ciudadanos comunitarios.

Esta situación también ha sido planteada a la Institución. Así, hemos recepcionado expedientes de queja en los que a sus promotores le habían denegado sus solicitudes de residencia comunitaria por no poder aportar suficiencia económica o no contar con asistencia sanitaria.

Al establecerse en el artículo 149.1.2ª de la Constitución Española que la competencia sobre nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo es estatal, tras asesorar a los interesados, y en el marco de nuestras competencias, procedimos a la remisión de las quejas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

También han acudido a esta Defensoría personas extranjeras que nos trasladaban **problemas con la renovación de sus respectivas autorizaciones de residencia y trabajo.**

En muchas ocasiones nos encontramos ante situaciones de irregularidad administrativa sobrevenida, ocasionadas por la imposibilidad de reunir los requisitos regulados en la normativa para acceder a la prórroga de sus autorizaciones. Esta situación es especialmente gravosa para aquellas personas que llevan muchos años legalmente en España y que ven como esta irregularidad les impide continuar con su proyecto vital, afectando también a sus familias.

A título de ejemplo señalamos el problema de un ciudadano de Guinea Ecuatorial, con autorización de estancia por estudios desde el 2012 que había recibido resolución denegatoria de renovación de su estancia por estudios por no haber tenido cobertura sanitaria privada durante toda la vigencia de su autorización.

Para contar con toda la información solicitamos la colaboración de la Subdelegación del Gobierno de Sevilla, pidiéndole que valoraran la permanencia del interesado en nuestro país en la resolución del recurso de reposición presentado en plazo y forma.

Finalmente nos informaron que con la documentación aportada por el recurrente y tras la valoración de sus circunstancias personales habían motivado la estimación de su recurso y, por tanto, la concesión de su renovación (queja 18/1054).

En muchos expedientes de extranjería se requiere la **comparecencia de los solicitantes ante nuestras misiones consulares en el extranjero, bien en los consulados o ante las embajadas.**

El trato proferido por los funcionarios, los plazos de espera e incluso la falta de fundamentación jurídica de sus resoluciones, han sido denunciadas ante este comisionado tanto por ciudadanos de origen extranjero como por ciudadanos españoles (queja 18/4882 y queja 18/6653).

Por su relevancia detallamos las intervenciones con un ciudadano por los retrasos en la tramitación de su expediente de matrimonio por poderes en el Consulado de España en República Dominicana. Su pareja y madre de su hijo de tres años, se encontraba en este país y necesitaba formalizar su relación para que ella pudiera venir a reunirse con él, gravemente enfermo.

Tras contactar con el Registro Civil de Linares (Jaén) y comprobar que el retraso se debía a que desde República Dominicana no se había remitido la comparecencia de la pareja del interesado, remitimos un correo al consulado exponiendo esta incidencia y la compleja situación personal y familiar del promotor, siendo que en unos días nos notificaron la concesión de un visado de corta duración a la esposa para que, ya en territorio nacional, formalizaran expediente matrimonial y con ello su documentación, en tanto que familiar de comunitario (queja 18/3459).

La acumulación de **retrasos en los expedientes de nacionalidad española** por residencia legal continuada, ha sido, sin duda, el principal motivo de las quejas registradas en esta Defensoría en el área de extranjería en 2018.

Los promotores de estos expedientes denuncian retrasos, de hasta tres años, en la resolución de sus solicitudes de nacionalidad, así como falta de información y asesoramiento por parte de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de los registros civiles competentes para la tramitación de estas solicitudes.

Estos retrasos afectan, no solo a los solicitantes, sino también a sus familiares más directos que no pueden optar a su documentación por la vía de la reagrupación comunitaria hasta que los expedientes no estén debidamente resueltos y notificados.

Desde esta Defensoría remitimos, una vez atendidos los usuarios y recogida la documentación necesaria, estos expedientes al Defensor del Pueblo de España, ya que la actividad del Ministerio de Justicia queda al margen de nuestras competencias (queja 18/773, queja 18/1225, queja 18/3512, queja 18/4766, queja 18/6145, entre otros).

El Ministerio reconoce, según información facilitada al Defensor del Pueblo, que pese a las novedades de gestión incorporadas, ello no se ha traducido en una mejora de los tiempos de tramitación de las solicitudes de nacionalidad por residencia. Por lo anterior, se va a poner en marcha un plan de choque que incluirá la contratación de personal que permita la gestión de las solicitudes en el plazo de un año que establece el artículo 11 del Real Decreto 100/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento que regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia.

Sin embargo, continua informando la institución estatal, la Dirección General de los Registros y del Notariado no ha concretado la fecha de inicio para este plan de choque ni los plazos del mismo.

### 1.10.2.3 Protección a colectivos inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad

La publicación en distintos medios de comunicación de varios casos de **maltrato físico o abuso contra trabajadoras agrícolas en los cultivos de fresa** y en las instalaciones destinadas a su alojamiento en la provincia de Huelva, en las que se aludía a dificultades para la presentación de las correspondientes denuncias, motivó la tramitación de una queja de oficio para conocer el tratamiento que se viene siguiendo ante estas publicidades denuncias y la tutela judicial efectiva de las perjudicadas.

Del mismo modo, al margen de las cuestiones judiciales, estos hechos tienen lugar en un escenario más amplio, que afecta a las condiciones de trabajo de este colectivo de empleo, fuertemente feminizado y con importante presencia de mujeres extranjeras.

La importancia estratégica para un sector productivo tan importante para Huelva, como es el de cultivo de la fresa y otros frutos, ha propiciado la ordenación de estos flujos de mano de obra a través de la organización de contingentes y métodos de contratación en origen, sobre todo en Marruecos y países del Este europeo.

A pesar de toda la experiencia avanzada, y de la aplicación de sistemas regulatorios de estas campañas, las condiciones de trabajo son difíciles y exigentes, propiciándose contextos en los que sus trabajadoras pueden convertirse en objetivo de situaciones de presión o de amenazas en muy diversos aspectos.

Una posición de inferioridad que mereció nuestra atención como Defensor del Pueblo Andaluz. Así solicitamos informes a las administraciones implicadas en este fenómeno para valorar el funcionamiento del sistema de contingentes, sus carencias y posibles mejoras.

En estos momentos nos encontramos a la espera de los datos solicitados, información necesaria para valorar la situación de este colectivo y determinar nuestra intervención (**Queja 18/3717**).

No podemos dejar de reseñar la especial vulnerabilidad en la que se encuentran algunos menores extranjeros que conviven con sus familias. En especial queremos señalar **la situación de las familias de trabajadores temporeros de otros países que acuden a realizar los trabajos de recolección de algunos municipios andaluces.**

Citamos como ejemplo la situación de riesgo en la que fueron localizados unos menores, integrantes de distintas familias inmigrantes de Rumanía, cuyos padres trabajaban como temporeros en faenas agrícolas y que habían ocupado -sin ningún título que los habilitara- viviendas de nueva construcción, algunas de las cuales no llegaron a ser vendidas en su totalidad por la empresa promotora. Las viviendas que ocuparon tenían sus puertas y ventanas tapiadas y carecían de los servicios básicos porque no disponían de las acometidas de agua y electricidad.

Dichas familias se encontraban en una situación socio-económica muy precaria y su fuente de ingresos provenía de trabajos agrícolas como temporeros. Durante el tiempo en que realizaban esa labor, los hijos que aún no tenían edad para trabajar se quedaban al cuidado de sus hermanos, pero en la mayoría de los casos sin disponer de persona adulta que los cuide y vele por ellos.

Para atender las necesidades de estas familias, los Servicios Sociales de dicha localidad centraron sus esfuerzos en realizar un censo real de todas estas personas y de este modo conocer de forma exacta la magnitud del problema.

A continuación, ganándose su confianza, les prestaron la ayuda posible en el margen de competencias municipales y conforme a los recursos disponibles. Aún así, se llegó a producir la intervención del Servicio de protección de menores de la Junta de Andalucía en algún caso significativo, permaneciendo en la misma situación el resto de familias con la ayuda que siguieron proporcionándoles los Servicios Sociales municipales (queja 17/3155).

#### 1.10.2.4 Protección del derecho a la educación de personas inmigrantes

La Constitución Española y la Convención sobre Derechos de los Niños señalan que el derecho a **la educación de los menores de edad deberá garantizarse a todos por igual.**

En relación con los alumnos extranjeros, la Ley de Educación señala que todo lo relacionado con la escolarización, obtención de títulos y acceso al sistema general de becas y ayudas al estudio será aplicable al alumnado extranjero «en los términos establecidos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los Extranjeros en España y su integración social».

La mencionada Ley orgánica, en su artículo 9, viene a establecer que los extranjeros menores de dieciséis años tienen el derecho y el deber a la educación, que incluye el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria.

Los extranjeros menores de dieciocho años también tienen derecho a la enseñanza postobligatoria. Este derecho incluye la obtención de la titulación académica correspondiente y el acceso al sistema público de becas y ayudas en las mismas condiciones que los españoles.

Por tanto, este precepto parece limitar el derecho de los menores extranjeros a la educación obligatoria, que incluye la educación primaria y la educación secundaria. Ciertamente a pesar de que se señala que todos los extranjeros menores de dieciocho años tienen derecho y deber a la educación en las mismas condiciones que los españoles, el propio artículo limita este derecho cuando continúa señalando que el derecho a la educación así reconocido comprende el acceso a «una enseñanza básica, gratuita y obligatoria», siendo que este tipo de educación corresponde, como señalamos, a los niveles educativos de primaria y secundaria.

Así, quedarían fuera de este reconocimiento la educación infantil y las enseñanzas postobligatorias, pues ambas tienen carácter voluntario.

Respecto de las enseñanzas postobligatorias la Ley orgánica de extranjería, en el mencionado precepto, también reconoce el derecho de los «extranjeros residentes mayores de dieciocho años» a acceder a las demás etapas educativas postobligatorias, a la obtención de las titulaciones correspondientes, y al sistema público de becas en las mismas condiciones que los españoles.

En relación con la educación infantil, que tiene carácter voluntario, por ejemplo, se señala que las administraciones públicas deben garantizar la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que lo solicite pero sólo se reconoce como derecho a los extranjeros residentes; según la Ley los poderes públicos serán los encargados de garantizar a todos la igualdad de oportunidades y promover que los extranjeros residentes puedan recibir una enseñanza adecuada para su mejor integración en la población española.

Con todo, el Reglamento de Extranjería (Real Decreto 557/2011, de 20 de abril) dispone que las administraciones educativas podrán facilitar el acceso de los extranjeros menores de edad empadronados en un municipio a los niveles de enseñanza postobligatoria no universitarios y a la obtención de la titulación académica correspondiente en igualdad de condiciones que los españoles de su edad.

Es evidente que **la incorporación al sistema educativo de alumnado de procedencia extranjera genera necesidades educativas específicas**. Para atender a las mismas, la Orden de 15 de enero de 2007, por la que se regulan las medidas y actuaciones a desarrollar para la atención del alumnado inmigrante y, especialmente, las aulas temporales de adaptación lingüística, establece la obligación de los centros docentes de desarrollar medidas y actuaciones que favorezcan su acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo.

Estas medidas deberán quedar recogidas en el proyecto de centro, el cual contendrá los siguientes aspectos: la acogida del alumnado inmigrante, de manera que se facilite el proceso de escolarización e integración de este alumnado; el aprendizaje del español como lengua vehicular; y el mantenimiento de la cultura de origen del alumnado con el fin de promover el conocimiento y la valoración de las diferentes culturas.

Por lo que respecta al ejercicio del derecho a la educación de los menores extranjeros, y teniendo en cuenta la argumentación señalada con anterioridad, cabría deducir que el mayor número de reclamaciones en este ámbito se centrarían en las actuaciones desarrolladas por los diferentes colegios e institutos para atender las necesidades específicas que precisa el alumnado extranjero que se incorpora al sistema educativo andaluz; o también aquellas otras que tienen como propósito garantizar el mantenimiento en el mismo de este sector de la población.

Sin embargo la realidad es bien distinta, y lo cierto es que a lo largo de 2018 **no hemos recibido ninguna queja que se refiera de forma expresa a disfunciones o irregularidades en la puesta en práctica o desarrollo de aquellas actuaciones que la normativa contempla para compensar las desigualdades educativas a las que se enfrenta el alumnado extranjero**.

Sentado lo anterior, hemos de señalar que las pretensiones de **las quejas presentadas por las familias de estos niños y niñas no difieren particularmente de las reclamaciones presentadas por los ciudadanos de nacionalidad española.**

Podemos afirmar, por tanto, que no existe ninguna peculiaridad en las reclamaciones sobre esta materia atendiendo a la condición de nacional de otro país de las familias o de los menores.

Problemas para acceder al centro educativo solicitado como prioritario por padres y madres; imposibilidad de reagrupar hermanos en el mismo centro docente; dificultades en el acceso al servicio complementario de comedor escolar por ausencia de plazas suficientes para atender la demanda; denuncias por malas condiciones de las infraestructuras de los colegios e institutos; o disconformidad con la atención educativa y asistencial proporcionada a los menores extranjeros afectados por algún tipo de discapacidad, son las reclamaciones que recibimos de este colectivo, las cuales, como señalamos, son comunes a las que presentan los ciudadanos de nacionalidad española.

### 1.10.2.5 Protección del derecho a la salud de las personas inmigrantes

En materia de derecho a la asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud, durante 2018 hemos tenido ocasión de asistir a la reforma normativa operada por el Real Decreto Ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud, que parte del derecho a la protección de la salud como un derecho inherente a todo ser humano y del principio de acceso al Sistema Nacional de Salud en condiciones de equidad y de universalidad como derecho primordial de toda persona.

Esta norma considera que la garantía del ejercicio del derecho a la salud y la protección efectiva de la misma de la ciudadanía cobra aún mayor importancia cuando quienes se ven privados de una asistencia sanitaria normalizada son colectivos de una especial vulnerabilidad, amenazados por la exclusión social, como es el caso de la población extranjera no registrada ni autorizada a residir en España.

La norma declara, en definitiva, **la universalidad de la asistencia sanitaria**, es decir, reconduce el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria en nuestro país a la vía de la universalidad, que se había acogido de manera constante en la normativa española hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril.

Con ello, garantiza el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria y en las mismas condiciones, a todas las personas que tengan establecida su residencia en el territorio español, independientemente de su nacionalidad, incluyendo aquellas que en aplicación de los reglamentos comunitarios o convenios bilaterales tengan acceso a la misma en la forma que estas disposiciones lo indiquen.

**La novedad normativa ha suscitado dudas para alguna persona extranjera**, que debieron ser resueltas por nuestra parte.

En este sentido, aclaramos que el Real Decreto Ley 7/2018, de 27 de julio, aún está precisado de desarrollo reglamentario y que si bien es cierto que realiza un reconocimiento general del «derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria de todas las personas con nacionalidad española y las personas extranjeras que tengan establecida su residencia en el territorio español», a continuación señala que quienes tienen el derecho con arreglo a los reglamentos comunitarios de coordinación de los sistemas de Seguridad Social siguen gozando de dicho derecho en la medida que se establece en los mismos.

En relación con el colectivo de extranjeros con residencial legal se exige «no tener la obligación de acreditar la cobertura obligatoria de la prestación sanitaria por otra vía», requisito exigido, tal y como hemos comentado con anterioridad, para la consecución de la residencia para las familias de ciudadanos comunitarios.

A ello añadimos que, además, aunque el reconocimiento del derecho ha pasado del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) al Ministerio de Sanidad, parece que el primero conserva la competencia cuando el



derecho deriva de normas internacionales de coordinación de la Seguridad Social, sin perjuicio de que en tanto no se desarrolle reglamentariamente el procedimiento para ello, se mantengan los actualmente vigentes.

En conclusión, nuestra intervención en este sentido ha venido dada en el caso concreto que se nos planteó, por ofrecer la necesaria orientación y asesoramiento, en la medida en que el reconocimiento del derecho competía al INSS y, en consecuencia, las discrepancias con respecto a su decisión por la vía de las quejas, han de ser planteadas ante el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Finalmente, hemos de aludir a **razones de tinte cultural y/o religioso y, en este sentido, de culturas y religiones foráneas** a la tradición española, que motivan la recepción esporádica de quejas con planteamientos ajustados a necesidades que nuestros poderes públicos no han contemplado, al sernos extrañas.

Dentro de esta casuística muy puntual, pero peculiar, en el año 2018 reviste interés citar la petición de incluir como prestación del sistema sanitario público, la práctica de la circuncisión por motivos religiosos. (queja 18/5661).

La demanda fue planteada por el representante de una comunidad islámica de Sevilla, fundándose en razones de salud pública y, específicamente, en los riesgos que para la integridad física del menor sometido a esta práctica, se podrían derivar de una circuncisión por motivos religiosos realizada fuera del sistema sanitario público, al abordarse por personas carentes de profesionalidad y guiadas por motivos lucrativos.

Interesaban los promotores de la queja que el sistema sanitario público de Andalucía asumiera su realización y estableciera incluso un protocolo del procedimiento sanitario a aplicar, desarrollándolo en los centros de salud, es decir, en el ámbito de la atención primaria, al tratarse de una cirugía menor.

Dicha pretensión no pudo ser admitida a trámite por esta Defensoría, trasladando a la comunidad peticionaria los argumentos correspondientes.

Efectivamente, la circuncisión por motivos culturales o religiosos, nunca ha sido una prestación incluida en la cartera de servicios comunes del sistema nacional de salud, en la cartera del sistema sanitario público de Andalucía, ni, que conozcamos, en la de ninguna otra comunidad autónoma.

La razón de esta falta de inclusión tiene un fundamento normativo, concretamente lo establecido en el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del sistema nacional de salud y el procedimiento para su actualización, que exige determinados requisitos para que una prestación sanitaria pueda ser incluida como parte de la cartera de servicios comunes (artículo 5, apartados 3 y 4), de entre los cuales el fundamental, por lo que al asunto que tratamos interesa, es el de que se trate de una técnica, tecnología o procedimiento que contribuya de forma eficaz a la prevención, al diagnóstico o al tratamiento de enfermedades, excluyéndose expresamente la inclusión en la cartera de servicios comunes de aquellas técnicas, tecnologías o procedimientos que no guarden relación con enfermedad, accidente o malformación congénita.

Puesto que la circuncisión no tiene por finalidad la prevención, el diagnóstico o el tratamiento de enfermedades, su práctica solo es acordada por el sistema sanitario público en casos particulares, cuando existe una causa médica que lo justifique, es decir, una enfermedad, un accidente o una malformación congénita que la haga necesaria desde el punto de vista médico.

Por su parte, nuestro sistema sanitario público autonómico, aunque tiene entre sus competencias aprobar su propia cartera de servicios, incluyendo como mínimo la común del sistema nacional de salud, y capacidad para ampliar la misma con cargo a sus recursos propios, solo puede reconocer servicios complementarios si en los mismos concurren idénticos requisitos del anteriormente citado artículo 5 del Real Decreto 1030/2006 (artículo 11 de la misma norma).

El problema de falta de garantías con que en la práctica pueda tener lugar la circuncisión, debe ser evitado por los propios interesados, acudiendo a centros sanitarios privados, acreditados y con autorización administrativa de funcionamiento, y/o demandarlo de profesionales sanitarios debidamente titulados. Sin perjuicio de que, llegado el caso, puedan poner en conocimiento de la administración competente cualquier abuso, ilegalidad o conducta atentatoria contra la salud o integridad de los menores, a los efectos oportunos.

### 1.10.2.6 Protección social de las personas inmigrantes

Cuando abordamos el examen de los servicios y prestaciones públicas desde la perspectiva parcial del acceso a aquellos por un determinado grupo de personas, como es en este caso, el de las personas extranjeras o que no ostentan la nacionalidad española, nos encontramos con una particularidad: la existencia de impedimentos legales para acceder a aquellas prestaciones o servicios que se reservan a los nacionales, o a aquellos que requieren acreditar una residencia previa por un período de tiempo determinado, el empadronamiento o la vecindad administrativa andaluza.

Es decir, existen derechos vedados a las personas extranjeras por el hecho de serlo y otros que no pueden obtener, aunque no por su condición de tales en sentido estricto, sino, en la mayoría de los casos, por carencia de arraigo o tiempo de permanencia en nuestra comunidad autónoma.

Por el contrario, cuando lo que se examinan son las particularidades que el servicio o prestación presenta cuando su destinataria es una persona extranjera que sí cumple con los requisitos que le permiten acceder a la prestación o servicio de que se trate, no se revelan más dificultades o disfunciones que las que afectan a la población autóctona en general.

En la esfera de los **Servicios Sociales no son infrecuentes las quejas cuyo remitente es una persona extranjera, en gran parte cuando se trata de personas que han protagonizado una inmigración por razones económicas y laborales, o incluso por motivos de simple y llana supervivencia.**

Aquellas y aquellos que con esfuerzo y valentía apuestan por la que creen haya de ser una vida mejor, se ven en muchos casos abocados a acudir a la red de servicios sociales, demandando sus prestaciones de emergencia y, a medida que su permanencia en nuestra comunidad autónoma lo permite, otras prestaciones sociales destinadas a quienes se encuentran en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, es decir, en situación de vulnerabilidad, como la renta mínima de inserción social en Andalucía o el acceso a la vivienda social.

En el primer y más básico nivel de acceso a los servicios sociales y a sus prestaciones, podemos destacar casos cuyas notas de fondo representan la realidad de otras tantas personas o familias que emigran a nuestro país, como el de una familia saharauí que se trasladó a Andalucía con su familia, buscando mejorar su suerte y que su hija de 24 años y con parálisis cerebral de nacimiento, pudiera recibir el tratamiento médico oportuno. (queja 18/4093)

El matrimonio y su hija nos explicaban que tras tres años en nuestro país, no habían podido acceder al empleo ni contar con ingresos que les permitieran la cobertura de sus necesidades esenciales, sobreviviendo con las ayudas de Cáritas para sufragar el alquiler mensual de la vivienda y los gastos por suministros básicos.

Como en tantos otros casos similares, preocupaba a la familia la falta de un trabajo del que obtener ingresos para cubrir necesidades básicas como la de vivienda.

Esta situación de falta de recursos de supervivencia hace preciso que muchas personas extranjeras deban valerse de **ayudas municipales de emergencia**, hasta que, una vez alcanzada la vecindad administrativa en Andalucía y, en suma, empadronadas en nuestra comunidad autónoma por el período mínimo exigido, en su caso, quede expedita la posibilidad de acceder a otras prestaciones que precisan mayores requisitos, como sucede con la recién estrenada renta mínima de inserción social, que entró en vigor el 1 de enero de 2018.

Entre las prestaciones sociales, precisamente esta última, la conocida como **RMISA** (renta mínima de inserción social de Andalucía), (queja 18/6475) **ha sido objeto de protestas ciudadanas durante el pasado año.**

Ahora bien, en este aspecto no existen diferencias entre los problemas y dificultades que afectan a unidades familiares conformadas por personas españolas o por extranjeras o por ambas: las incidencias administrativas y la urgencia en su obtención, -cuyo detalle puede consultarse en el **subcapítulo 3 del capítulo 1** de este Informe (Dependencia y Servicios Sociales)-, han atacado a todas las solicitudes por igual.

Un escenario distinto plantea **el acceso al Sistema de la Dependencia**, cuyos requisitos de residencia previa son bastante más exigentes, cinco años, reduciendo así el número de personas no nacionales que pueden ver reconocida su situación de dependencia en el grado oportuno, es decir, ser valoradas y acceder a la asignación de una prestación del catálogo. (queja 18/1879)

Esta situación fue la que nos trasladó una señora francesa, residente en Málaga, que se había visto en la necesidad de trasladar con ella a su madre, debido a que su avanzada edad y su deterioro de salud, le impedían seguir viviendo sola en su país de origen. Un caso en el que, faltando el período de residencia de cinco años anteriormente aludido, no puede prosperar su pretensión.

Ello no obstante, **cuando se trata de personas con discapacidad en situación de exclusión social**, o de personas que por resolución judicial han de ser beneficiarias de medidas terapéuticas en módulos de atención ocupacional y residencial, **la nacionalidad del afectado o su tiempo de residencia precedente no impiden el acceso a la plaza en centro residencial o en centro de día** que resulte oportuna.

Precisamente así fue informado y resuelto por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, al reconocer plaza en unidad de estancia diurna para personas con discapacidad intelectual, a la hija mayor de edad de una familia de África del Norte, en cumplimiento del referido programa, cuyo desarrollo fue en su momento encomendado a la Agencia por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. (queja 18/4093)

Entre las cuestiones insólitas o menos comunes conocidas en 2018, es interesante aludir a la preocupación que compartía con esta Defensoría una ciudadana de los Países Bajos, relacionada con una familiar muy directa de aquella (su hermana), con la que había perdido el contacto desde que se trasladara a vivir a España, -específicamente a la Costa del Sol-, y a la que finalmente había localizado sometida a la tutela de una fundación y viviendo en un centro residencial.

Según afirma la promotora de la queja, la afectada habría sido incapacitada judicialmente sin que se hubieran efectuado gestiones previas de localización de su familia a efectos de las previsiones del procedimiento judicial (audiencia de los más próximos y nombramiento de tutor).

Junto a lo anterior y entretanto la interesada ejercía las acciones judiciales oportunas, el planteamiento que acogimos quedó circunscrito a intervenir en la obtención de información sobre las condiciones de su estado en el centro. (queja 18/5453).

### 1.10.2.7 Derecho al acceso a una vivienda de las personas inmigrantes

**En materia de vivienda las quejas que presentan las personas extranjeras no difieren en cuando a su motivación de las quejas que interponen las personas españolas**, aunque sí hemos de decir que el grueso de ellas, aún no siendo tampoco muy significativas desde el punto de vista cuantitativo, pertenecen a la materia relacionada con el derecho a la vivienda.

Ello es así por cuanto la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su artículo 13, según la nueva redacción que le dio la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, establece que los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las leyes y las administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles.

El reconocimiento de este derecho a los extranjeros residentes legales en nuestro país se incardina en la misma línea del derecho a la vivienda previsto en el artículo 47 de la Constitución y, por tanto, conlleva el que puedan

acceder en las mismas condiciones que un nacional a los distintos recursos y ayudas que en materia de vivienda prevean las normas. De igual forma, también están sujetos a las mismas obligaciones y prohibiciones que en esta materia establece nuestro ordenamiento jurídico.

Así, podemos afirmar que las personas promoventes de estas quejas ante la Defensoría tienen residencia legal en España siendo tributarias de todos los derechos que al efecto y en su condición de residentes legales les reconoce la citada Ley Orgánica.

En consecuencia, **se encuentran con los mismos problemas que la población andaluza para poder acceder a una vivienda digna.**

En este sentido, en el año 2018, seguimos viendo las consecuencias que para la satisfacción del derecho a la vivienda de determinados sectores de población ha tenido la crisis económico financiera que venimos padeciendo en nuestro país desde finales de 2007, esto es la **pérdida de la vivienda habitual por no poder pagarla**, ahora ya en muchísima menor medida a consecuencia de ejecuciones hipotecarias y daciones en pago y con un aumento muy significativo por juicios de desahucio por impago de renta, al carecer la familia de recursos económicos suficientes para cumplir con su obligación de pago del alquiler.

En esta línea, podemos afirmar también que el problema estructural endémico en nuestro país desde hace años de carencia o insuficiencia de viviendas de promoción pública en alquiler para el sector de población con menores recursos económicos se ha agravado en estos años, dado que el parque público existentes está colmatado y con una tasa de reposición meramente simbólica, y la política de vivienda adoptada se ha orientado a suprimir prácticamente las viviendas públicas de nueva construcción para fomentar casi exclusivamente la actividad de fomento, esto es la concesión de ayudas económicas públicas para sufragar el alquiler de viviendas del parque residencial existente, o también su rehabilitación.

En cuanto a los problemas que se nos exponen en este tipo de quejas, algunos versan sobre la solicitud de ayuda para poder acceder a una vivienda protegida por la Administración ante la inminencia de un desahucio por falta de pago de rentas. En estos casos, la posible solución al problema, siempre temporal y limitada en su cuantía, ante la carencia de viviendas públicas que poder ofrecer para realojar a las familias que se ven en esta situación, viene de la mano de dos tipos de intervenciones, por un lado, la de los Servicios Sociales municipales, mediante la concesión de ayudas económicas de emergencia para hacer frente o al impago del alquiler o para poder suscribir un nuevo contrato de arrendamiento, abonando ayudas por importe correspondiente a la fianza y algunas mensualidades de la renta.

Por otro lado, en las grandes ciudades, este tipo de ayudas al alquiler suelen concederse por los entes instrumentales que ejecutan y gestionan la política de vivienda municipal, los cuales tienen programas de ayudas para el pago de rentas, con cargo exclusivamente a los presupuestos municipales, que se caracterizan por ser otorgadas para mayores períodos de tiempo, incluso dos o tres años (queja 17/5800).

La cuestión es que este tipo de solución comporta no pocas dificultades, fundamentalmente por el elevado precio que han alcanzado los alquileres privados para las personas en situación de exclusión o en riesgo de estarlo, además de las fuertes garantías que suelen pedir los propietarios de las viviendas, como son contar con nómina que acredite la percepción de ingresos, o avalistas del contrato para el caso de impago, requisitos estos imposibles de cumplir para el perfil de población al que nos venimos refiriendo.

Otro grupo de quejas se concretan en denunciar **los perjuicios que a las familias arrendatarias ocasionan los retrasos en la tramitación, resolución y pago de las ayudas al alquiler** previstas en las sucesivas convocatorias anuales efectuadas por la Consejería de Fomento y Vivienda con cargo a los presupuestos del Plan Estatal, correspondientes a los años 2015, 2016 y 2017, que han dado lugar a la incoación por esta Defensoría de queja de oficio en cada uno de estos ejercicios y de cuyo resultado hemos dado cuenta en nuestros informes anuales al Parlamento de Andalucía (queja 18/1970 y queja 18/4782); o bien por la denegación de estas ayudas por la existencia de deudas con la administración tributaria o incumplimiento de requisitos (queja 16/5212, queja 17/6782 -resueltas favorablemente- y queja 18/7081).

Por otra parte, gran parte de las personas extranjeras que acuden a nosotros, al igual que muchas de las familias andaluzas que solicitan ayuda a esta Defensoría **se encuentran en situación de vulnerabilidad desde el punto de vista social, al carecer de ingresos suficientes que les permita, por si mismas satisfacer este derecho sin ayuda de la administración.** Es más, la situación de vulnerabilidad de algunas de estas personas podría considerarse como extrema, dadas las condiciones de precariedad y de inseguridad habitacional en las que viven.

Nos encontramos así con familias monoparentales, constituidas por personas adultas, en su totalidad mujeres, con menores a cargo y en situación de extrema vulnerabilidad social; mujeres de origen inmigrante víctimas de violencia de género que carecen de recurso para poder solucionar su necesidad de alojamiento digno; personas solas en grave situación de exclusión y familias con menores a cargo carentes de recursos económicos (queja 16/6152, queja 17/3595, queja 17/5908, queja 18/1968).

En no pocas ocasiones las familias ante su imposibilidad de acceder a vivienda protegida o libre, deciden ocupar sin título viviendas vacías, muchas veces titularidad de entidades financieras o de promotoras y constructoras que en los años de la crisis entraron en concurso de acreedores y desaparecieron. Ello conlleva que en algunos casos se trate de inmuebles con deficientes condiciones de habitabilidad, e incluso sin concluir, sin suministros básicos, etc.

Las consecuencias de estas actuaciones cuando se trata de viviendas ocupadas de titularidad de entidades de crédito o de empresas afines a ellas, dan lugar a denuncia penal por presunto delito de usurpación, en cuyos procedimientos judiciales una vez recaída sentencia condenatoria se ordena también el lanzamiento, siendo normalmente cuando ya se está tramitando el proceso penal cuando las familias afectadas acuden a nosotros en demanda de ayuda.

En estos supuestos, nos dirigimos a los servicios sociales municipales del municipio en el que radica la vivienda para que, llegado el caso del lanzamiento, se tenga prevista una alternativa habitacional para la familia y evitar así que pueda verse en la calle (**queja 18/3733, queja 18/4915**).

Para concluir, hemos de referir que también las entidades públicas reclaman el desalojo de viviendas de promoción pública a los ocupantes sin título de las mismas. Tal es el caso de algunas familias de origen extranjero que han acudido en demanda de nuestra ayuda a fin de que por la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía se les regularice en la ocupación de las viviendas públicas en las que residen al mismo tiempo que se paralicen los procedimientos de desahucio que por dicha causa se instruyen contra ellas.

Se da la circunstancia que estas familias creen tener justo título pues todas accedieron a las viviendas mediante contratos de cesión, previo pago de una cantidad, suscritos y formalizados con la persona cedente que no eran otras que los primitivos o sucesivos adjudicatarios legales de las mismas (quejas 18/3683, 18/3685, 18/3686, 18/3687, 18/3688 y 18/3689).

### 1.10.3 Quejas de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas

En lo que se refiere a las actuaciones de oficio iniciadas en 2018 en materia de personas migrantes, a continuación se relaciona la misma:

- **Queja 18/3717**, dirigida a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Huelva, a la Dirección General de Coordinación de Política Migratoria, a la Subdelegación del Gobierno en Huelva y a la Fiscalía Provincial de Huelva, relativa a las **medidas de protección adoptadas para la integridad de derechos de las temporeras agrícolas en Huelva.**