



13. Personas Migrantes

En el desglose de cada tema hemos incluido todo lo que se dice en el Informe Anual sobre ese tema, tanto en la **materia principal** como en **otras materias**. Asimismo, hemos incluido los artículos de la **Revista Resumen** del Informe Anual que afectan a este tema.

Materia principal	3
1.10. Personas migrantes	3
1.10.1. Introducción	3
1.10.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	3
1.10.2.1. Primera atención y acogida	4
1.10.2.2. Dificultades de las personas extranjeras para regularizar su situación administrativa	4
1.10.2.3. Protección a colectivos migrantes especialmente vulnerables: Solicitantes de protección internacional	8
1.10.2.4. Protección del derecho a la salud de las personas migrantes	9
1.10.2.5. Protección social de las personas migrantes	10
1.10.2.6. Derecho al acceso a una vivienda de las personas migrantes	10
1.10.3. Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	12
1.10.3.1. Actuaciones de oficio	
Este tema en otras materias	14
BALANCE DEL DEFENSOR	14
1. Introducción	14
3. Cuestiones relevantes	14
3.3. La atención a los menores migrantes	14
3.5. El derecho a una buena administración	15
1.7. Infancia, Adolescencia y Juventud	17
1.7.1. Introducción	17
1.7.2. Niños y niñas en situación de especial vulnerabilidad	17
1.7.2.4. Menores inmigrantes	17
1.7.5. Medidas de protección; acogimiento familiar, acogimiento residencial y adopciones	19
1.7.5.2. Quejas sobre acogimiento residencial	19
1.7.7. Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	21
1.7.7.1. Actuaciones de oficio	21
1.11. Salud	22
1.11.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	22
1.11.2.7. Derechos de los usuarios	22
3. Oficina de Información y Atención a la Ciudadanía	23
3.3. Análisis cualitativo de las quejas	23
3.3.8. Procedimientos de extranjería y cuestiones conexas	23



4. Quejas no admitidas y sus causas	25
4.2. De las quejas remitidas a otras instituciones similares	25
REVISTA RESUMEN DEL INFORME ANUAL	26
02. A debate	26
- Fenómenos migratorios. En busca de una perspectiva más ambiciosa	26
06. La Carta De Tarifa	27
- La Carta de Tarifa. Declaración de los Defensores del Pueblo de España en defensa de niños y niñas extranjeros no acompañados	27



Materia principal

1.10. Personas migrantes

1.10.1. Introducción

El número de personas migrantes que llegaron a nuestra comunidad el pasado 2019 ha descendido más de un 60% respecto al año 2018, según las cifras facilitadas por el Ministerio del Interior.

La presión en las rutas migratorias, explotadas hasta la fecha por las mafias, así como la intensificación del gobierno marroquí en el control de su frontera, han reactivado la conocida como ruta atlántica con destino al archipiélago canario, donde han aumentado las llegadas de pateras en los últimos meses.

Pese a este descenso en el número de personas que arribaron a nuestras costas, en 2019 unos 19.000 inmigrantes llegaron a Andalucía de forma irregular, en busca de un futuro mejor o huyendo de todo tipo de persecuciones, políticas, religiosas, por su orientación sexual, etcétera.

La situación de extrema vulnerabilidad de estos migrantes, requiere una acogida integral y coordinada, en la que todas las Administraciones implicadas faciliten la atención que precisa este colectivo.

Andalucía, por su ubicación geográfica como frontera Sur de Europa, ha tenido que afrontar esta realidad y desarrollar programas de acogida en los que, con el compromiso de todos los agentes implicados, se atiende a los inmigrantes que llegan a nuestras costas, velando por el cumplimiento de sus derechos.

La solidaridad del pueblo andaluz con estos hombres y mujeres ha quedado patente tanto en las muestras de apoyo de sus vecinos, como en la de sus Ayuntamientos, que especialmente los situados en la costa, facilitan recursos para auxiliar a quienes llegan a sus playas, tras duras travesías.

Si bien es cierto que las principales competencias de extranjería recaen en el Estado, también lo es que el **fenómeno migratorio** es una realidad compleja, en la que se deben abarcar aspectos más amplios que el jurídico o el normativo, tales como el acceso a los sistemas de protección social, educación o asistencia sanitaria; en los que sí que tiene competencia la Comunidad Autónoma de Andalucía y por lo tanto esta Institución.

El pasado año, el Defensor del Pueblo Andaluz visitó varios municipios que, bien por su ubicación como puerto, bien por su tejido económico, han acumulado mucha experiencia en la atención de esta realidad. En estas visitas pudo conocer su labor, los recursos existentes para atender a estos colectivos y las dificultades o carencias detectadas ante esta dura realidad.

Andalucía se ha convertido en el hogar de miles de personas migrantes, que han fijado aquí su residencia y desarrollado sus proyectos vitales, por lo que **es necesario un trabajo con una perspectiva más ambiciosa que la prestada en la primera recepción.**

Es por ello, que tal y como ya hiciéramos en **2018**, en este informe anual se dará un tratamiento específico y especializado a los asuntos de extranjería, así como un análisis transversal de las quejas atendidas en esta Defensoría y que de un modo u otro están relacionadas con la realidad migratoria.

1.10.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.10.2.1. Primera atención y acogida

Este año, tanto por el descenso en el número de llegadas de personas inmigrantes por puestos no habilitados, como por la experiencia acumulada en los dispositivos de acogida, no se han recibido en esta Defensoría quejas relacionadas con la atención facilitada a las personas migrantes, tras su llegada.

En este sentido, con la apertura de dos nuevos centros de acogida de emergencia y derivación, en adelante CAED, en Málaga y Almería, se garantiza una primera recepción, en unas instalaciones permanentes y debidamente equipadas, que evitan la atención improvisada en pabellones o edificios municipales, no diseñados para tal fin.



Los CAED, dotados de personal especializado, dispensan una correcta acogida a los inmigrantes que llegan a las costas andaluzas y dan respuestas a perfiles especialmente vulnerables, como el de las **mujeres víctimas de trata**. Para ello, es de vital importancia una rápida detección de estos casos, que permita la activación de todos los protocolos establecidos para garantizar su protección.

Sin embargo, son muy pocas las mujeres que interponen las correspondientes denuncias y se acogen a los programas de protección diseñados para su perfil, siendo que una vez que son identificadas como posibles víctimas y derivadas a recursos específicos, muchas los abandonan y continúan su viaje hacia el norte de Europa, siguiendo los trayectos pautados por las redes de trata.

Así, entidades especializadas en la atención a estas mujeres, nos trasladaron en distintos expedientes de queja, las dificultades que encontraban cuando abandonaban sus dispositivos, en compañía de sus hijos y rechazaban cualquier tipo de intervención. Quejas 19/1278, 19/2055, 19/0206 y 19/2655.

1.10.2.2. Dificultades de las personas extranjeras para regularizar su situación administrativa

Las personas de origen extranjero que se encuentran en Andalucía en situación irregular, tienen distintas vías para acceder a su residencia legal. Una de las más habituales es la del arraigo social, autorización de residencia por circunstancias excepcionales, a la que pueden acceder quienes acrediten los requisitos establecidos en la normativa de aplicación: Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (art. 31.3) y en su Reglamento, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril (artículos del 62 al 66 y del 123 al 130).

Para poder formalizar el **expediente de arraigo social**, el solicitante tiene que acreditar, entre otros requisitos: la permanencia en España durante los tres últimos años, carecer de antecedentes penales, tener vínculos familiares con otros extranjeros residentes o con españoles (cónyuge o pareja de hecho registrada, ascendientes o descendientes en primer grado y línea directa), o bien presentar un **informe de inserción social**, que deberá ser emitido, por la Comunidad Autónoma o por Ayuntamiento autorizado, en cuyo territorio tenga su domicilio habitual. Las dificultades para la consecución de este informe, motivaron diversos expedientes de queja el pasado 2019.

Especial mención merece la queja 19/0540. Su promotora, letrada experta en Extranjería, trasladaba a esta Defensoría, principalmente dos cuestiones: que el Área de Servicios Sociales y Mujer del Ayuntamiento de El Ejido, exige a los inmigrantes solicitantes del mencionado informe de inserción social, "llevar al menos nueve meses empadronados en El Ejido y contar con un contrato de arrendamiento a su nombre", requisitos que no se contemplan en la normativa de aplicación.

Asimismo indicaba, que desde dicha Corporación no se tramitan las bajas en el padrón de habitantes, de quienes ya no residen en el municipio; lo que supone que en un mismo inmueble figuren inscritas más personas de las que realmente lo ocupan; cuestión que incide de forma negativa en el informe de inserción social, que pudiera valorar que concurren situaciones de hacinamiento, pudiéndose emitir este en sentido desfavorable.

Como consecuencia de la información solicitada al Ayuntamiento de El Ejido, se nos trasladaba, respecto a la primera cuestión, que:

"La Oficina de Atención a Inmigrantes del Ayuntamiento de El Ejido, se configura como un servicio especializado, dirigido a informar y orientar a la población inmigrante extranjera en la sociedad de acogida, así como hacer frente a la demanda de informes de vivienda y arraigo solicitados por este colectivo.

El Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su Integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 aprobado por Real Decreto 557/2019, de 20 de abril, establece la posibilidad de presentar cuatro tipos de informes en el seno de los procedimientos de extranjería, que se corresponden con la autorizaciones de residencia, de residencia



y trabajo y de reagrupación familiar que deben emitir las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales.

Las comunidades autónomas tienen competencias en la emisión de los informes de esfuerzo de integración e informe de escolarización de menores.

Por su parte, las entidades locales son los organismos responsables de elaborar a petición del extranjero:

- Informes sobre vivienda adecuada que deben presentar los extranjeros que quiera solicitar una autorización inicial de residencia temporal por reagrupación familiar o al renovarla, únicamente si se han modificado su domicilio.

- Informes de arraigo para la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por arraigo.

Existen además, unos documentos emitidos por el Gobierno del Reino de España con los contenidos mínimos que deben contener dichos informes (PORTAL INMIGRACIÓN IMSERSO).

En este sentido, la mencionada Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece la carencia general de estancia en España mínima para solicitar ambos informes, pudiendo las entidades locales en el caso de la comunidad autónoma de Andalucía, determinar unas carencias específicas de estancia en los municipios correspondiente dentro de los límites establecidos en la indicada norma.

En el caso concreto del Municipio de El Ejido (SE ADJUNTAN IMPRESOS DE TRAMITACIÓN), éstas son

-INFORME DE REAGRUPACIÓN FAMILIAR: Certificado de empadronamiento original y actualizado que acredite una carencia de 12 meses o más de estancia en el municipio de El Ejido, con una carencia específica de 3 meses en el mismo domicilio; ambas carencias consecutivas inmediatamente anteriores a la solicitud.

-INFORME DEARRAIGO SOCIAL: Certificado de empadronamiento original y actualizado que acredite una **carencia de 12 meses o más de estancia en el municipio, con una carencia específica de 3 meses en el mismo domicilio, ambas carencias consecutivas inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud**".

En cuanto a las cuestiones trasladadas por la promotora de este expediente de queja, en relación a las dificultades de los vecinos extranjeros para causar alta en el Padrón Municipal de Vivienda o tramitar las bajas de quienes ya no ocupan los inmuebles, desde la Unidad de Gestión de Población del Ayuntamiento de El Ejido nos remitían la siguiente información:

"La norma fundamental que preside nuestra actuación municipal en la gestión del Padrón es la contenida en el artículo 17.2 de la LRBRL, donde dice que los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad .

Por ello, el art. 59.2 del RPDTTEL atribuye a los Ayuntamientos la facultad para exigir la aportación de determinados documentos a sus vecinos:"El Ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos,exigiendo al efecto la presentación del documento nacional de identidad o tarjeta de residencia, el libro de familia, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos".

En este sentido, el apartado 2.3 "Documentación acreditativa del domicilio de residencia" de la Resolución de 30 de enero de 2015, recoge la posibilidad de que el Ayuntamiento solicite del vecino «el título que legitime la ocupación de la vivienda», no atribuyéndose a las Administraciones Locales ninguna competencia para juzgar cuestiones de propiedad, de arrendamientos urbanos o, en general, de naturaleza jurídico-privada , sino que tiene por única finalidad servir de elemento de prueba para acreditar que, efectiva mente, el vecino habita en el domicilio que ha indicado.



Por ello, nuestro ayuntamiento, en uso de la potestad atribuida por la legislación anteriormente señalada, considera que los documentos que acreditan la residencia real y efectiva en nuestro municipio son:

1. Título de propiedad (Escritura, contrato de compraventa, Nota del Registro, comprobación de bases de datos municipales donde conste dicha propiedad, etc.)
2. Contrato vigente de arrendamiento de vivienda para uso de residencia habitual acompañado del último recibo de alquiler, y con el depósito de la fianza legal establecida en la Ley de Arrendamientos Urbanos de Andalucía.
3. Última factura de la compañía suministradora de agua"

Tras esta información emitimos resolución en la que de conformidad con lo establecido en el artículo 17.2 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, se formularon Recomendaciones, sin que se haya recibido la aceptación o no a las mismas:

Respecto a la elaboración de los informes de inserción, considerando esta Institución que "No se recoge por tanto en la legislación aplicable ni en las instrucciones elaboradas al efecto, indicación alguna sobre la exigencia de una carencia específica de permanencia en el municipio para la elaboración del informe de inserción social, exigiéndose únicamente que éste sea elaborado por el Ayuntamiento el que la persona solicitante tenga su domicilio habitual, que será en el que esté empadronado"; se formuló la siguiente recomendación:

"1ª.- Que por parte de esa Alcaldía, se proceda a la elaboración del informe de inserción a los vecinos extranjeros que lo soliciten de acuerdo a lo establecido, tanto en la normativa de aplicación como en las instrucciones elaboradas al efecto por la Secretaría General de Inmigración y Emigración, evitando la exigencia a los solicitantes de requisitos distintos a los establecidos legalmente.

Por lo que respecta a la tramitación de las altas y bajas en el Padrón municipal de los que ya no son residentes, esta Defensoría argumentó que el artículo 2.3 de la Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, dispone que el objetivo del padrón es dejar constancia del domicilio donde residen las personas, por lo que los ayuntamientos tienen la potestad de aceptar otros documentos que no sean el título que legitime la ocupación de la vivienda. Recogiendo el mencionado artículo, además de lo aludido por ese ayuntamiento que "Asimismo, el gestor municipal podrá comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio etc) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón)" ; en base a lo que se dictó la segunda resolución:

2ª.- Que siguiendo las indicaciones de la Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, se compruebe por los medios indicados en la misma que los interesados residen en el municipio y tramiten su empadronamiento".

Estas dificultades para causar alta en el padrón de habitantes, que se ha manifestado en esta queja, no solo limita el acceso de los perjudicados a numerosos servicios y prestaciones, sino que dificulta la acreditación de la permanencia en España, requerida para poder acogerse a la figura del arraigo social.

Relacionado también con los informes de inserción social, en las quejas 19/2719 y 19/5026 los interesados nos trasladaban, los **retrasos en la elaboración y entrega de dichos informes** de inserción social por parte de los distintos Centros de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Sevilla.

Estas dilaciones ocasionan graves perjuicios a los afectados ya que, retrasan la resolución de sus expedientes de residencia por circunstancias excepcionales y por tanto, su posibilidad de acceder al mercado laboral y disfrutar del resto de derechos, en tanto que residentes legales.

Además del arraigo social, **pueden acceder a la residencia legal, los extranjeros que acrediten su condición de familiar de ciudadano comunitario** siempre que "se reúnan con él o le acompañen, y vayan a residir en España por un período superior a tres meses, deberán solicitar y obtener una tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión." , tal y como se regula en el art. 2 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.

Para ello, el ciudadano comunitario, debe ser trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en España o disponer para sí y los miembros de su familia, de recursos económicos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social de España, mientras que permanezca en nuestro país. El familiar que desee acogerse a esta opción, deberá aportar un seguro de asistencia sanitaria, público o privado, equivalente a la proporcionada por el Sistema Nacional de Salud, que proporcione cobertura durante su período de residencia.

Pueden beneficiarse de esta vía, los familiares de los/as ciudadanos/as de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo: el cónyuge (siempre que no haya recaído el acuerdo o la declaración de nulidad del vínculo matrimonial o divorcio) o pareja con la que mantenga una unión análoga a la conyugal e inscrita en un registro público, siempre que no se haya cancelado dicha inscripción; los hijos directos o de su cónyuge, siempre que sean menores de veintiún años, o mayores de dicha edad que vivan a su cargo, o las personas incapacitadas; los ascendientes directos o de su cónyuge o pareja, que vivan a su cargo; o cualquier miembro de la familia que en el país de procedencia estén a su cargo.

Los interesados deben realizar numerosas gestiones y aportar documentación, no solo en España sino también, ante nuestras Misiones Diplomáticas en sus países de origen.

En 2019 se propiciaron diversos expedientes de queja, motivados bien por la **denegación de la residencia de familiares de ciudadanos comunitarios**, especialmente de sus ascendientes, (quejas 19/0838, 19/1312, 19/5440 y 19/5940) o bien por las dificultades y retrasos para la consecución de citas o el trato proferido por los profesionales en nuestras misiones diplomáticas (queja 19/5692 y 19/0235).

En la queja 19/5692, el interesado denunciaba las **dificultades que existen para la tramitación de citas en el Consulado** de España en Casablanca. Nos trasladaba que el servicio lo presta una empresa gestora y denunciaba que como consecuencia de estas trabas, están proliferando la compraventa de citas. Esta situación afectaba a su familia, que pese a reunir todos los requisitos para tramitar un visado de turista, no podían acceder a las citas y por tanto viajar a España.

En el mismo sentido, el promotor de la queja 19/0235 nos trasladaba el mal funcionamiento de nuestro consulado en Dakar, ya que su madre no podía viajar por los retrasos en la asignación de citas, a pesar de tener concedida su reagrupación. Solicitó el meritado trámite en diciembre de 2018 y le asignaron turno para septiembre de 2019.

Estas quejas, en tanto que afectan al Ministerio de Asuntos Exteriores y exceden por tanto de nuestras competencias, fueron remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Los **retrasos en la tramitación y resolución de los expedientes de nacionalidad por residencia** han sido de nuevo en 2019, el asunto por el que más ciudadanos extranjeros se han dirigido a nuestra Institución.

Estos expedientes acumulan dilaciones de hasta cuatro años, situación que está ocasionando graves perjuicios a los solicitantes, pero también a sus familiares, que no pueden beneficiarse del régimen comunitario hasta que la nacionalidad no se ha resuelto e inscrito.

Las quejas recibidas en esta Defensoría, se han remitido al Defensor del Pueblo Estatal, desde donde nos han trasladado las gestiones realizadas al respecto, siendo que en enero de 2019 formuló, a la Secretaria de Estado de Justicia, los siguientes recordatorios de deberes legales:

1. Que le incumbe de asegurar el estricto cumplimiento del plazo de un año para la resolución de los procedimientos de nacionalidad que establece el artículo 11.3 del Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre,

“Retrasos en la tramitación y resolución de los expedientes de nacionalidad por residencia han sido de nuevo en 2019”



por el que se aprueba el Reglamento que regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia.

2. Que le incumbe de auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones, en virtud de lo establecido en el artículo 19.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

Al respecto dicha Secretaría, respondió en abril en los siguientes términos:

El mayor problema del sistema de información a los interesados en relación con los procedimientos de nacionalidad por residencia reside en el gran atraso de los trabajos de digitalización y subida a la aplicación de tramitación que se había generado desde la puesta en marcha del procedimiento que establece la Disposición Final Séptima de la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil, ya que, si bien es posible en el ámbito de este procedimiento, la presentación en sede electrónica de las solicitudes, son muchos los interesados que optan por la presentación en papel o a través de registros electrónicos, solicitudes que se habían acumulado en la Dirección General de los Registros y del Notariado a la espera de contar con los medios necesarios para su digitalización y subida a la aplicación de tramitación.

En la actualidad se han puesto en marcha las siguientes medidas para corregir este problema:

- Encomienda con el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantil es para la tramitación de expedientes recibidos en 2016, 2017, 2018 y 2019 del antiguo procedimiento. (Con informe positivo de la Abogacía del Estado).
- Encargo a Ingeniería y Economía del Transporte, S.A. (INECO) para la digitalización de expedientes recibidos en 2017 y 2018 en el marco del procedimiento antiguo (con autorización del Ministerio de Hacienda, pendiente de los informes de la Abogacía del Estado y de la Intervención».
- Encargo a INECO para la digitalización de expedientes recibidos en 2017 y 2018 en el marco del procedimiento nuevo (pendiente de autorización de Ministerio de Hacienda).
- Contrato menor para la remisión a la Audiencia Nacional de 1.790 expedientes recurridos en contencioso-administrativo por silencio.(Formalizado el 01/04/2019).
- Encargo/licitación de la gestión documental de la entrada. En estudio.
- La digitalización inminente de toda la documentación atrasada permitirá facilitar a los interesados la información que precisen en relación con sus solicitudes de nacionalidad, ya que el problema hasta ahora ha sido la inaccesibilidad de esa información.

Por otra parte, se están poniendo en marcha en la Dirección General de los Registros y del Notariado una serie de medidas para la agilización de la tramitación de los expedientes, como son un plan de incentivos al personal para la calificación de expedientes fuera de horas de trabajo y la contratación de personal externo.

Finalmente, se están llevando a cabo desarrollos de mejora en la aplicación de tramitación de los expedientes de nacionalidad que permitirán facilitar más información en cuanto a la situación de los expedientes”.

Sin embargo, por el conocimiento que tenemos de las quejas y consultas en esta Institución, estas medidas aún no están obteniendo los resultados deseados, estando aún pendiente de resolución numerosos expedientes de nacionalidad con las consecuencias y perjuicios ya mencionados. .

1.10.2.3. Protección a colectivos migrantes especialmente vulnerables: Solicitantes de protección internacional

En el primer semestre de 2019, en España ya se habían tramitado las mismas solicitudes de protección internacional que en 2018. Al importante número de solicitudes de asilo de ciudadanos venezolanos, se han sumado las procedentes de países centroamericanos, como Nicaragua o El Salvador, que huyen de la violencia y el control de Las Maras, muy radicalizadas en los últimos meses.



Este aumento, también se ha reflejado en el número de quejas presentadas en nuestra Institución, ante las dificultades detectadas al intentar tramitar su petición de protección.

Tal y como establece el artículo 1.A.2 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, *"un refugiado es una persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él"*.

En esta situación se encuentran los promotores de los expedientes de queja 19/6934, 19/6867, 19/6866 y 19/6732, entre otros; que acudieron al Defensor del Pueblo Andaluz ante las **dificultades para conseguir cita en la Policía Nacional, para formalizar su petición de asilo**.

Los afectados relatan que, tras esperar horas en cola para ejercer su derecho y solicitar protección internacional, los agentes se negaron a facilitarles cita, indicándoles que su situación no era susceptible de protección internacional.

Así por ejemplo, la promotora del expediente de queja 19/6932, de origen colombiana, trasladó a la Oficina de Asilo y Refugio, en adelante OAR, las dificultades para conseguir la cita solicitada alegando la Policía que los problemas de su país son de seguridad y que no tenía derecho a protección internacional, valoraciones que exceden de su ámbito competencial, al corresponderle a la OAR. Manifiesta la interesada que no le permitieron aportar documentación alguna, ni celebrar entrevista en la que poder explicar su situación y la de su familia, una cuestión que, según nos informa la propia afectada, fue solventada con posterioridad, teniendo ya asignada la correspondiente cita para formalizar su solicitud de protección internacional.

En el último trimestre de 2019 se repitieron este tipo de quejas, que al afectar a la Administración Estatal fueron remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

1.10.2.4. Protección del derecho a la salud de las personas migrantes

Referido a la vulneración del derecho a la salud de las persona migrantes, merece la pena destacar la queja 19/5189 interpuesta por una Plataforma Ciudadana y una entidad de Sevilla, sobre la efectividad de la asistencia sanitaria del Sistema Sanitario Público de Andalucía, en adelante SSPA, a personas extranjeras en situación administrativa no regular.

En esta queja se nos traslada la vulneración de derechos de las personas extranjeras en situación no regular, ya que han detectado graves irregularidades, relacionadas con la extralimitación de las recomendaciones contempladas en la Resolución de 20 de junio de 2019 de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del SNS y Farmacia, por cuanto en las mismas se recogen supuestos que no pueden ser incluidos en los formularios, al no estar contemplado en dicha Resolución.

Relacionado con el tema que nos ocupa, en el informe anual de 2018, ya nos hacíamos eco de la trascendente reforma normativa operada por el Real Decreto-Ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el **acceso universal al Sistema Nacional de Salud**.

Apuntábamos entonces que el citado Real Decreto, proclama su vocación de *"garantizar la universalidad de la asistencia"*, o lo que es lo mismo de *"garantizar el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria, en las mismas condiciones, a todas las personas que se encuentren en el Estado Español"*.

Igualmente decíamos, que la norma 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 de las personas extranjeras, que tengan establecida su residencia en el territorio español, con una distinción: por un lado, los comunitarios están vinculados al derecho y contenido de los reglamentos comunitarios de coordinación de los sistemas de Seguridad Social, y por otro, los extranjeros que no tienen residencia



legal en España, les ampara el reconocimiento del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria en el territorio español, en las mismas condiciones que las nacionales, aunque con la exigencia del cumplimiento de una serie de requisitos.

Estos requisitos, se consensuaron en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (SNS), que para articular este derecho dictó la Resolución de 20 de junio de 2019 de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del SNS y Farmacia, por la que se hacen públicas las "*Recomendaciones para el procedimiento de solicitud, registro y expedición del documento certificativo que acredita a las personas extranjeras que encontrándose en España no tengan residencia legal en territorio español, para recibir asistencia sanitaria*". Recomendaciones dirigidas a garantizar la homogeneidad en todo el territorio nacional, así como su desarrollo por las CCAA.

Es precisamente el procedimiento de solicitud y expedición del documento que acredite a este colectivo para recibir la asistencia sanitaria en el Servicio Andaluz de Salud el que ha suscitado la discrepancia de las entidades promotoras en este expediente de queja al considerar que el modelo de solicitud de alta o renovación de datos, supone una extralimitación respecto de las recomendaciones arriba mencionadas, incluyendo supuestos que no vienen contemplados en aquéllas y que, por tanto, no pueden recogerse en el formulario.

En cualquier caso, puesto que es incipiente el inicio de la pertinente investigación, estimamos más oportuno limitarnos en este momento a dar cuenta, de las sensibilidades manifestadas al respecto por la Plataforma y Entidad referidas, reservando el análisis completo para el ejercicio venidero, cuando ya contemos con conclusiones y certezas.

1.10.2.5. Protección social de las personas migrantes

Las personas de origen extranjero en situación de irregularidad administrativa, carecen de la preceptiva autorización de residencia y trabajo para incorporarse al mercado laboral, lo que conlleva que muchas de estas personas se encuentren en situación de exclusión severa y se vean obligadas a solicitar ayudas ante los Servicios Sociales Comunitarios de su domicilio.

Sin embargo, hay prestaciones a las que este colectivo no puede acceder, precisamente por exigirse residencia legal o la permanencia durante un tiempo determinado en nuestra Comunidad Autónoma, lo que debe acreditarse con el empadronamiento en alguno de los municipios de Andalucía.

Cuando, por el contrario, nos encontramos ante ayudas o prestaciones a las que la persona extranjera tiene derecho, por cumplir con los requisitos establecidos, no observamos que este colectivo encuentre dificultades distintas a la del resto de solicitantes, por su condición de extranjeros, que no sean los que puedan surgir para empadronarse en su municipio de residencia.

Así por ejemplo, observamos que las quejas registradas el pasado 2019 en el Defensor del Pueblo Andaluz por extranjeros, relacionadas con el acceso a prestaciones o ayudas sociales, reiteran el malestar y las reivindicaciones de la población andaluza. Especialmente giran en torno a los retrasos y dificultades en la tramitación de la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía (expedientes de queja 19/4460, 19/6015, 19/6397, etcétera)

1.10.2.6. Derecho al acceso a una vivienda de las personas migrantes

Las dificultades con las que se encuentran los vecinos extranjeros para acceder a una vivienda están influenciadas por el propio itinerario migratorio, aunque en muchas de sus características no difieren de las que sufre la población autóctona. La crisis económica, supuso la **pérdida de la vivienda de muchas familias extranjeras a las que les resultaba imposible hacer frente al pago de la cuota hipotecaria o de su renta**, por lo que nos encontramos en el mismo escenario que el de las familias españolas, agravado quizás porque en el caso de las familias de migrantes sus redes sociales y familiares son más débiles.

En esta situación se encontraba la promotora de la queja 19/3939 de la que pasamos a detallar la situación de partida y la actuación de la Administración ante este tipo de supuestos.



Su promotora nos remitía el siguiente escrito:

«Mi unidad familiar está compuesta por cuatro miembros, mi marido (,) , mi hijo menor de edad... (14 años) y mi hija ... (8 años). En este momento me encuentro pendiente de un lanzamiento que está previsto se lleve a cabo el siete de octubre de este año.

Desde la notificación por parte de la propietaria de que no quería renovar el contrato de arrendamiento de la vivienda, he realizado varias gestiones de cara a poder dejar la vivienda donde nos encontramos viviendo yo y mi familia. Yo desde 2016 sufro cáncer de mama y actualmente me encuentro pendiente de más operaciones ya que han vuelto e encontrar células cancerígenas. Por el momento he pospuesto mi operación ya que no me veo con capacidad para hacer frente al postoperatorio teniendo pendiente el desahucio.

Tengo acreditado un 42 % de discapacidad. Tanto yo como mi marido hemos acudido en numerosas ocasiones a Servicios sociales comunitarios del distrito que nos corresponden, emitiendo estos un Informe de cara a poder obtener las ayudas que ofrece el Ayuntamiento de Málaga para hacer frente al pago de alquiler. Esta ayuda por el momento no ha servido para solucionar mi situación, ya que no hemos encontrado aún ningún propietario que quiera ofrecernos un alquiler con dicha ayuda. Existen en Málaga más de mil personas con esta ayuda sin poder utilizar, bien por los altos precios de las viviendas en la ciudad así como la negativa de los propietarios a aceptar a familias o personas con la ayuda.

Hemos solicitado en ocho ocasiones una cita con el alcalde de Málaga sin que por el momento tengamos respuesta aceptando dicha petición. También hemos solicitado cita con la Oficina de derecho a la vivienda e intermediación, donde me han comentado que no pueden ofrecerme nada más, ya que tengo concedida desde 2018 la ayuda de apoyo al alquiler del Ayto. Málaga. Ellos me remiten a los SS.SS, Comunitarios y estos también me comentan que no pueden ayudarme en nada más.

Desde 2012 me encuentro inscrita en el registro público de demandantes de vivienda protegida de Málaga Código 290672-00004308-V. Los ingresos de mi unidad familiar son bastante escasos ya que mi marido actualmente es el único que puede trabajar y encuentra contratos de corta temporada que no le ofrecen una estabilidad a largo plazo, esto añade si cabe mayor dificultad a encontrar una vivienda para mi familia. La situación de emergencia habitacional actual de mi familia hace que por el momento no hayamos podido acceder a una vivienda. El modelo de ayudas de alquiler tanto las ofrecidas por la Junta de Andalucía como el Ayuntamiento de Málaga no facilita el acceso a una vivienda en mi caso y no han dado respuesta a mi necesidad actual. (...)»

En esta queja, se dan circunstancias de vulnerabilidad añadida a la carencia de recursos económicos para satisfacer su necesidad de vivienda en el mercado libre, como es padecer la madre una discapacidad y una situación delicada de salud y haber dos personas menores de edad padeciendo esta difícil situación.

Así, el Ayuntamiento nos decía que, desde los servicios sociales se ha activado el protocolo establecido para los casos de unidades familiares en situación de exclusión social y emergencia habitacional y que se le había informado de todos los recursos disponibles para el caso de que finalmente se produjera el lanzamiento.

Por tanto, atendiendo a la urgencia de su situación, desde esta Defensoría le aconsejamos a la promotora de la queja, que acudiera a este recurso para poder iniciar la tramitación de las ayudas disponibles que, conforme a sus circunstancias socioeconómicas y familiares, se les pudiera conceder.

“La adquisición de viviendas protegidas sin asegurarse si el vendedor es su legítimo propietario”.

Otra situación en la que se encuentra la población extranjera, ante la falta de un parque residencial accesible a sus economías, es la derivada de la **adquisición de viviendas protegidas sin asegurarse si el vendedor es su legítimo propietario.**

Esta es la situación en las que se encuentran los promotores de los expedientes de queja (queja 19/2231, 19/2436, 19/3200, 19/3884, etc.), residentes legales en nuestro país y en barriadas



de viviendas públicas en alquiler de titularidad autonómica en Almería, a las que se les ha instruido expedientes de desahucio administrativo por ocupación sin título, la mayoría con menores a cargo.

Estas familias aportan documentos privados de cesión de uso o de compraventa, por los que pagaron determinadas cantidades de dinero y algunas de las cuales, llevan años residiendo bajo la apariencia de legalidad.

Al efecto, desde esta Institución estimamos que desde la administración autonómica deben ejercerse obligatoriamente cuantas competencias tenga asignadas para la defensa y recuperación de su patrimonio público residencial y que el mismo sea ocupado por quienes tengan título legal para ello, de forma correlativa también está obligada a extremar el celo en la eficacia y eficiencia en su gestión, adoptando las medidas adecuadas de inspección e investigación periódica del mismo, de forma que se eviten que se produzcan situaciones de esta naturaleza.

En todos los casos que venimos exponiendo, nos dirigimos en demanda de información al ayuntamiento del municipio de residencia o a su entidad instrumental de promoción y gestión de viviendas protegidas y a los servicios sociales comunitarios. Se les solicitaba información sobre las prestaciones o recursos públicos que se les puedan ofrecer, especialmente para cuando surja la situación de emergencia habitacional, o sobre las intervenciones de carácter social que se vengán realizando o puedan llevarse a cabo con la familia en cuestión.

Estos expedientes están aún en curso de tramitación por lo que daremos cuenta de la resolución que finalmente se adopte en nuestro Informe Anual correspondiente a 2020.

1.10.3. Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones

1.10.3.1. Actuaciones de oficio

En los últimos meses de 2019 tuvieron lugar en la provincia de Huelva varios incendios que afectaron gravemente a los **asentamientos de temporeros**, mayoritariamente extranjeros, ubicados en varios municipios de la capital onubense aunque el más grave tuvo lugar en diciembre en Palos de la Frontera, en el que incluso perdió la vida un joven marroquí de tan sólo 23 años.

La recurrencia de este tipo de siniestros motivó la apertura de oficio del expediente de **queja 19/2712** solicitando informes sobre la situación de los afectados y las medidas adoptadas, tanto a las Corporaciones Locales afectadas (Lepe, Moguer, Palos de la Frontera) como a la Subdelegación del Gobierno en Huelva.

Como consecuencia de los incendios, los habitantes de estos núcleos de infravivienda vieron arder tanto, sus pocas pertenencias como su documentación. Ante esta situación, solicitamos a los Ayuntamientos afectados información sobre sus planes de realojo de los damnificados y sobre las medidas a adoptar para evitar la proliferación de este tipo de asentamientos.

Asimismo, se mantuvieron reuniones entre técnicos de esta Defensoría y las Entidades del tercer sector, que trabajan en estos núcleos y que por lo tanto, conocen las necesidades y perfiles de sus ocupantes.

El propio titular de esta Institución, se desplazó a Lepe para conocer en primera persona lo ocurrido y mantener una **reunión con su alcalde**, al que trasladó su preocupación por la situación de estos temporeros y su temor de que se repitan nuevos incendios.

Todos los organismos, excepto el Ayuntamiento de Palos de la Frontera, atendieron a nuestra petición de informe y nos facilitaron información detallada de las medidas adoptadas ante los hechos ocurridos.

De las respuestas recibidas de los Ayuntamientos afectados, se ha podido constatar la atención prestada en los días de los incendios y los posteriores inmediatos para canalizar las ayudas a las personas residentes en los asentamientos, así como la coordinación con entidades de la zona para el reparto de alimentos y reubicación inmediata de las personas afectadas, además de la limpieza y vallado de las zonas afectadas.

Referido a la pérdida de documentación, la Subdelegación de Gobierno nos respondió a nuestra solicitud de información que "se ha establecido las medidas oportunas para agilizar las gestiones de las personas



afectadas para la consecución de su documentación” y destacaban la implicación de los Equipos de Atención al Inmigrante de la Guardia Civil (EDATI) de la Brigada de Policía de Extranjería y Fronteras , así como del Grupo Operativo de Extranjería.

Finalmente nos informó que “por razones humanitarias o en el caso de posibles trámites de urgencia a efectuar por Policía Nacional, la Subdelegación del Gobierno de Huelva habilita medidas para agilizar las eventuales gestiones de las personas afectadas tales como:

- Creación de un turno extraordinario de atención y tramitación.*
- Asesoramiento información y orientación a Organizaciones y particulares que acrediten las circunstancias extraordinarias d necesidad en la gestión.*
- Especial atención a casos en los que se identifique vulnerabilidad hacia casos de explotación, estafa o fraude”.*

Del informe que remitió una Fundación, se destaca la “coordinación y colaboración con guardia Civil, Protección civil, Policía local, Administración Pública y Entidades Sociales”.

Una queja, que continúa en trámite por esta Defensoría, pendiente del análisis de la información recibida por las Administraciones y Entidades implicadas.



Este tema en otras materias

BALANCE DEL DEFENSOR

1. Introducción

...

Especialmente contundente ha sido el **informe del relator de la ONU de pobreza severa**, Philip Alston. Apenas dos semanas de visita le han bastado para detectar la gravedad de lo que hace años venimos alertando Instituciones garantistas de derechos y organizaciones sociales. **La recuperación de la crisis está siendo a dos velocidades**, venimos diciendo en nuestros últimos Informes, en los que analizamos las consecuencias de la crisis económica.

La lista de los problemas apuntados por el relator es larga. Así, la España poscrisis registra **más pobreza y exclusión**; un inadecuado **sistema de protección social**, con unas ayudas sociales insuficientes, como por ejemplo las pensiones no contributivas que no llegan a los 400 euros al mes; unos servicios sociales "colapsados por la burocracia"; crisis de **vivienda**; alta tasa de **abandono escolar** prematuro (el peor de la UE)... mientras que los ricos cada vez tienen más dinero y pagan menos impuestos.

Por colectivos, el informe del relator destaca la desatención de los habitantes en zonas rurales, las trabajadoras domésticas y las personas con discapacidad. Especialmente alarmante son las condiciones de algunos campamentos de inmigrantes, que sobreviven en condiciones «mucho peores que un campamento de refugiados», y la exclusión de las personas de etnia romaní.

...

3. Cuestiones relevantes

3.3. La atención a los menores migrantes

*"Los **niños y niñas que migran solos** son merecedores de una especial atención por su condición de menor y su situación de vulnerabilidad extrema. Una gran cantidad de ellos sufren violencia, malos tratos o son objeto de explotación de las mafias. Al trauma de estar separados de su familia se suma un sistema de tutela débil y lento, totalmente saturado y sin capacidad de respuesta, que defrauda las expectativas de crecimiento del menor" (Declaración de los Defensores del Pueblo de España en defensa de niños y niñas extranjeros no acompañados).*

La **atención a personas menores de edad que**, siendo nacionales de otros países o apátridas, **llegan a España sin referentes familiares**, se mueve entre dos lógicas que operan, en muchas ocasiones, de forma contradictoria. La lógica de las políticas migratorias actualmente imperantes, cuyo objetivo es limitar el número de llegadas de personas, especialmente de determinados perfiles; y la lógica de la protección y defensa de los derechos reconocidos a la infancia y adolescencia en situación de desprotección.

Nos enfrentamos a un fenómeno muy complejo por su heterogeneidad, por la especial vulnerabilidad de sus protagonistas, la complejidad de las respuestas, el entramado de administraciones que intervienen y por las repercusiones sociales que provoca. El sistema de protección de menores ha de atenderlos de manera integral y especializada, dadas las singulares necesidades que presentan.

Ante esta realidad, corresponde a las defensorías del pueblo garantizar que las actuaciones de las distintas administraciones, con responsabilidad en la atención a estos menores, respondan a su superior interés, **primando, en todo caso, el enfoque de infancia respecto a la condición de inmigrante**.

Con este objetivo, celebramos en octubre de 2019 la 34ª jornada anual de coordinación de las Defensorías.

Una oportunidad única para hacer un llamamiento sobre este fenómeno y poner el foco de atención en la realidad de estos menores, que ha concluido con una **Declaración** - la **Carta de Tarifa de 2019**-, donde las defensorías reivindican un enfoque unitario y uniforme para abordar la migración de estos menores, que permita caminar hacia un mundo inclusivo y abierto, ofreciendo sugerencias y recomendaciones



sobre qué hacer, cómo hacerlo y quiénes, tanto desde su origen, como desde el momento en que se les identifica y hasta la implementación y acompañamiento de su proceso migratorio.

Porque no lo olvidemos: estos niños, niñas y adolescentes son menores hasta su mayoría de edad y, por tanto, han de ser objeto de protección. Sus motivaciones o el contexto del que provienen no pueden servir de excusa para construir respuestas jurídicas que subrayen la diferencia al considerar que su grado de autonomía para "elegir migrar" los hace diferentes a "nuestros niños" y, por tanto, menos merecedores de la protección que les otorga su condición de menores en situación de desamparo.

DECLARACIÓN DE TARIFA. Octubre de 2019

1. Exigimos que todas las decisiones que se adopten con los menores extranjeros no acompañados respondan al interés superior de los mismos, primando la condición de niños frente a la condición de extranjeros.
2. Instamos a los poderes públicos para que la atención a este colectivo se efectúe desde la perspectiva de protección a la infancia, cumpliendo con la normativa y pronunciamientos judiciales, y asumiendo las directrices del Comité de los Derechos del Niño, que abogan por la excelencia en el trato a la infancia más desfavorecida.
3. Recordamos que la especial vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes extranjeros sin referentes familiares víctimas de trata de seres humanos obliga necesariamente a los poderes públicos a incrementar y reforzar la protección de estos menores.
4. Recordamos la responsabilidad de la Unión Europea y de todas las administraciones públicas nacionales de establecer un sistema de protección garantista partiendo de los principios de racionalidad, eficacia, solidaridad y lealtad institucional.
5. Instamos a los poderes públicos a lograr la plena integración de los menores extranjeros no acompañados en nuestra sociedad mientras permanezcan en territorio español, otorgándoles la oportunidad de ser parte de ella de forma responsable.
6. Estamos convencidos que la presencia de menores extranjeros sin referentes familiares no es tanto una carga para los sistemas de protección sino que, por el contrario, supone una aportación de gran valor para el desarrollo de la sociedad de acogida.
7. Recordamos que es necesario cooperar y colaborar con los países de origen de estos menores para prevenir la inmigración insegura y garantizar que, en su caso, los procesos de repatriación por reagrupamiento familiar respondan siempre al interés superior de aquellos.
8. Demandamos de los poderes públicos un plan estratégico nacional de atención a menores extranjeros no acompañados, que asegure la protección de estos niños, adolescentes y jóvenes y que valore la necesidad de atenderlos de una manera coordinada, solidaria, ordenada y responsable entre los territorios.
9. Demandamos la elaboración de planes de atención a jóvenes extutelados para evitar que su protección quede interrumpida automáticamente al alcanzar la mayoría de edad, y puedan caer en la marginación y exclusión social.
10. Nos pronunciamos expresamente contra la criminalización de los adolescentes y jóvenes extranjeros no acompañados, y exigimos una reacción pronta de las administraciones para que sus derechos fundamentales sean respetados, a la vez que una mayor sensibilización de los medios de comunicación, entidades públicas, privadas y ciudadanía en general, para no alentar su estigmatización y alarma social con informaciones falsas y tendenciosas.

3.5. El derecho a una buena administración

A esta Institución llegan un considerable porcentaje de demandas ciudadanas que denuncian las excesivas demoras en que incurren las Administraciones públicas andaluzas (meses e incluso años) para la



13. Personas Migrantes

resolución de los procedimientos, sin obtener información que justifique esos retrasos. Supone una realidad preocupante que la ciudadanía, en numerosas ocasiones, ponga en entredicho que se esté cumpliendo con el artículo 31 del Estatuto de Andalucía que garantiza el derecho a una buena administración, sobre todo en cuanto a que **sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable**.

Esta injustificada inactividad o silencio de las Administraciones públicas andaluzas, además de suponer un reiterado incumplimiento de las normas legales y reglamentarias que están obligadas a observar, puede ocasionar, en muchos supuestos, un perjuicio concreto a la ciudadanía, al tener que acudir a la vía judicial para el reconocimiento de sus derechos y pretensiones, con los consiguientes perjuicios que ello le comporta, incluso de índole económica al tener que afrontar los gastos de asistencia jurídica.

Pueden encontrarse ejemplos de estas demoras, en ocasiones de forma desproporcionada e incluso abusiva, como ya se han reseñado al principio de este balance.

La falta de personal necesario, el recurso del silencio administrativo, los procedimientos lentos y farragosos, la desinformación sobre los expedientes... llevan a provocar el desaliento en la ciudadanía y la impresión de que la Administración no funciona bien. Acuden al Defensor del Pueblo andaluz -nos han indicado en algunas quejas- con una confianza: **que no nos parezcamos a la Administración**.

En un Estado de Derecho la actividad administrativa es crucial para la consecución del interés general y, desde esta perspectiva, los principios constitucionales y estatutarios que la delimitan, sujetan la actuación pública a unas normas procedimentales a través de las cuales la Administración debe manifestar su voluntad y garantizar el cumplimiento de dichos principios.

Principios que no se detienen en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que más allá reclaman la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente a la ciudadanía, entre los que se encuentran el correspondiente a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable.

Estas disfunciones en la actuación de los organismos y entidades públicas, desgraciadamente, **no constituyen una novedad en el ámbito de las relaciones de la ciudadanía con la Administración**. Las demoras y retrasos en la actuación administrativa vienen a constituir un mal endémico en el funcionamiento de nuestras Administraciones públicas que no termina de resolverse a pesar de las medidas y garantías que se han ido incorporando para combatirlo.

Y no será porque las distintas leyes reguladora del Procedimiento Administrativo hayan ahorrado medidas para evitar estas situaciones o paliar sus consecuencias. Así, entre otras medidas, se ha impuesto a las Administraciones la obligación de resolver sus procedimientos en un plazo determinado; la obligación de publicar los plazos máximos de duración de sus procedimientos; la obligación de motivar la ampliación del plazo para resolver un procedimiento cuando concurren causas justificadas; la obligación de racionalizar, normalizar y automatizar sus procedimientos; la obligación expresa que se impone a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones de cumplimiento de los plazos establecidos legalmente; la responsabilidad disciplinaria en que pudieran incurrir por incumplimiento de dicha obligación; la ampliación de los plazos para recurrir los actos presuntos.

Sin embargo, en la práctica, estas medidas han tenido un carácter más formal que efectivo para la consecución del fin perseguido. Frente a ello, es **imprescindible la creación de un clima contrario al retraso en la actuación de las Administraciones públicas**, que debe implicar a todas las partes afectadas por este problema y que se proyecta a toda la sociedad, por cuanto con esas prácticas dilatorias de la Administración no sólo se está vulnerando el derecho de la persona interesada a la tutela administrativa efectiva, sino que, finalmente, es el propio interés público el que resulta en última instancia perjudicado.

Instituciones, como las Defensorías del Pueblo, deben ser parte especialmente comprometida en conseguir ese cambio de cultura que consiente y se resigna a las demoras en el actuar de la Administración como algo inevitable y consustancial al sistema. Pero, junto a ellas, todas las demás instancias públicas y sociales deben **asumir seriamente sus obligaciones al respecto y adoptar las medidas que procedan para garantizar de forma efectiva el derecho a una buena administración** reconocido a la ciudadanía.

En definitiva, el contenido de este Balance clarifica nuestro trabajo y compromiso de presente y futuro, haciendo frente a los nuevos retos que nos demanda la ciudadanía para los próximos años. Y refleja,



además, la apuesta de esta Defensoría por lograr la ansiada paz y convivencia de la ciudadanía andaluza en igualdad y disfrute de los derechos.

1.7. Infancia, Adolescencia y Juventud

1.7.1. Introducción

...

Por otro lado, entre los retos pendientes se encuentra también mejorar la protección de los derechos de los **menores que llegan a nuestras costas sin referentes familiares**. A las vulneraciones que sufren estos adolescentes desde que se ven obligados a abandonar sus países de origen se añade, también, la grave vulneración que supone la estigmatización de este colectivo por una parte de la sociedad que se encuentra obligada a acogerlos y protegerlos.

Conscientes de este desafío para los menores migrantes, en 2019 las jornadas de coordinación de las Defensorías de España han estado dedicadas a la atención a menores extranjeros no acompañados. Entre las demandas que formulamos con ocasión de este encuentro está la de redoblar todos los esfuerzos tendentes a garantizar la defensa de los derechos de los menores de edad que se encuentran en España en situación de especial vulnerabilidad y desprotección al carecer de referentes familiares. Nuestra sociedad está obligada a la protección de la infancia y de la adolescencia sin ningún tipo de discriminación, y atendiendo debidamente a cada menor según sus circunstancias y necesidades cambiantes.

...

1.7.2. Niños y niñas en situación de especial vulnerabilidad

1.7.2.4. Menores inmigrantes

La llegada de cualquier menor a Andalucía, acompañado o no de persona adulta, mediante un procedimiento de migración irregular que ponga en riesgo su integridad física, constituye en sí misma una situación de riesgo por la que debiera ser objeto de protección por parte de los poderes públicos.

A esta precaria situación, en ocasiones, se une un factor que agrava sobremanera su situación de especial vulnerabilidad ya que tras los menores que acuden solos, se pueden ocultar actividades delictivas de trata de seres humanos. Unas actividades que representan una gravísima amenaza para los menores de edad, los cuales pueden llegar a ser víctimas de malos tratos, prácticas de explotación sexual, pornografía infantil o adopciones ilegales, entre otros peligros.

Es conocido que en los pasados años 2017 y 2018 se produjo un importante incremento de las llegadas de menores extranjeros no acompañados, con afluencias masivas los meses de climatología más favorable.

Este constante flujo migratorio nos hace reflexionar sobre si nos enfrentamos a una situación coyuntural o, por el contrario, ante un fenómeno estructural que precisa de soluciones diferentes, estables, que además de dotación de específicos medios materiales y personales pueda exigir modificaciones normativas para adaptar la respuesta a los flujos migratorios desde diferente perspectiva.

A este respecto, hemos de señalar que a lo largo de 2019 se ha consolidado la afluencia regular de un importante flujo de menores extranjeros no acompañados, pero sin las elevadas cifras de crecimiento experimentadas durante 2018.

De este importante fenómeno, que trasciende el ámbito de la Comunidad Autónoma al insertarse en las políticas públicas para atender los flujos migratorios que recibe España, con especial referencia a menores extranjeros sin referentes familiares, esta Defensoría fue organizadora de las **34 Jornadas de coordinación de Defensores del Pueblo** y que versaron sobre los problemas derivados de la migración de menores desde países de África a España, que llegan a nuestro país, fundamentalmente, a través de las costas de Andalucía.



En estas Jornadas tuvimos ocasión de analizar y debatir los datos cuantitativos que se disponen sobre migraciones, los recursos habilitados en las distintas Comunidades Autónomas y los protocolos de intervención, llegando a suscribir un documento final de consenso que contiene diversas Recomendaciones al respecto.

Por otro lado, y sin perjuicio de las actuaciones generales del Defensor sobre este fenómeno, hemos de hacer una mención especial a la situación de algunos centros de protección específicamente habilitados para acoger a menores migrantes sin referentes familiares que han merecido una intervención singular por la Defensoría.

Citamos las Recomendaciones relacionadas con el centro de protección ubicado en Algeciras, las cuales fueron aceptadas por la Administración. Aún así, efectuamos una labor de seguimiento para evaluar las actuaciones realizadas para revertir la situación irregular en que se encuentra el inmueble, así como en la necesidad de presencia continua de intérprete de árabe y francés en el centro.

En lo relativo a la primera de las cuestiones mencionadas se nos comunica que se va a proceder al traslado provisional del servicio prestado en el centro a otras dependencias que se establecerán en un inmueble arrendado a tal efecto, a fin de poder acometer una reforma integral del centro para que en un futuro cercano este pueda seguir dedicado a la atención de menores. Esto ha sido puesto en conocimiento del personal del centro y a los representantes de los trabajadores. El arrendamiento ha sido autorizado por la Dirección General de Patrimonio y remitido por conducto de la Secretaria General Técnica a la Intervención General para la emisión del preceptivo informe y subsiguientes tramites necesarios para la contratación.

En cuanto a la presencia de intérprete de árabe y francés en el centro nos informan de que la Delegación Territorial dispone de un mediador intercultural con conocimientos de idioma árabe y francés que acude al Centro dos veces en semana. No obstante, se ha incrementado en dos nuevos mediadores interculturales, lo que permitirá duplicar los días en que los mismos pueden acudir a los distintos centros (queja 17/6668).

También nos interesamos por las deficiencias de medios materiales y personales que advertimos en nuestra visita al centro de acogida inmediata de menores inmigrantes ubicado en La Línea de la Concepción. A tales efectos la Dirección General de Infancia nos remitió un informe en el que se relataban las actuaciones realizadas para solventar dichas carencias, complementadas con las realizadas en otros centros de la provincia que también estaban afectados por una importante presión asistencial, así como los recursos residenciales provisionales de nueva creación, todo ello en un contexto de incremento progresivo y constante del flujo migratorio de menores extranjeros no acompañados procedentes de países del Magreb y subsaharianos.

La Dirección General también nos informa de las que medidas extraordinarias de reacondicionamiento de las instalaciones del centro a la demanda asistencial existente y de las inversiones que se estaban acometiendo.

Finalmente, sobre la adecuación de plantilla, la Delegación Territorial realizó todas las sustituciones solicitadas en los distintos centros y, además, dio cobertura a todas aquellas vacantes dotadas presupuestariamente que fueron autorizadas por Función Pública. Además se solicitó la implementación de un plan de emergencia para la contratación de personal de refuerzo de los centros de menores de la provincia durante el periodo estival ([queja 17/6299](#)).

No queremos finalizar este apartado sin hacer referencia a nuestras actuaciones, primero de oficio, y después para dar respuesta a distintas quejas que han tenido como propósito manifestar la oposición de esta Defensoría a actos electorales en los que se estigmatice al colectivo de menores extranjeros no acompañados.

En respuesta a estas quejas señalamos que, dejando a un lado las competencias de la Junta Electoral Provincial para que evalúe si el comportamiento de la concreta candidatura se ajustaba a la normativa electoral, no puede esta institución del Defensor del Pueblo Andaluz, también Defensor del Menor de Andalucía, pasar por alto la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran los menores inmigrantes carentes de persona adulta responsable de su cuidado, y que por dicho motivo son objeto de



tutela y custodia por parte del Ente Público, cuyos derechos e interés superior han de ser especialmente protegidos ante cualquier riesgo de posible vulneración.

Es por ello que tras conocer las noticias publicitadas por los medios de comunicación relativas a dicho acto electoral, esta Institución decidió emitir un comunicado público con el siguiente contenido:

"(...) Manteniendo el respeto y la no interferencia en los procesos electorales, el Defensor del Menor de Andalucía, Jesús Maeztu, ha solicitado hoy de los poderes públicos que hagan efectivo el llamamiento de todos los Defensores del Pueblo en las pasadas Jornadas de Coordinación sobre "evitar la criminalización de los adolescentes y jóvenes extranjeros no acompañados, y la exigencia de una reacción pronta de las administraciones para que sus derechos fundamentales sean respetados, así como una mayor sensibilización de los medios de comunicación, entidades públicas, privadas y ciudadanía en general, para no alentar su estigmatización y alarma social con informaciones falsas y tendenciosas".

Ante las informaciones registradas en los medios de comunicación sobre la situación creada a cuenta de la ubicación de un centro de menores extranjeros en el barrio de la Macarena de Sevilla, el Defensor del Menor de Andalucía ha señalado que "no tiene ningún fundamento legal ni social alarmar y descalificar a estos niños y niñas, so pretexto de pedir seguridad para la ciudadanía, estigmatizando como peligrosos a un grupo de menores que se están integrando con total normalidad".

El Defensor del Menor de Andalucía ha recordado que ha visitado las instalaciones en dos ocasiones, la última el pasado 17 de septiembre tras tomar posesión del cargo y junto a los diputados, sin excepción, de la Comisión sobre Políticas para la Protección de la Infancia en Andalucía del Parlamento andaluz, donde comprobó la absoluta normalidad del centro.

"Basta ya de alarmas sociales provocadas que dificultan el futuro de una infancia que ha sufrido un largo itinerario de dolor"

En cualquier caso, y en la misma línea que el comunicado que acabamos de exponer, hemos tenido conocimiento de las diligencias de investigación que sobre tales hechos ha emprendido el Ministerio Fiscal, que acometerá una investigación sobre las posibles responsabilidades -civiles o penales- en que hubieran podido incurrir, ejerciendo en consecuencia las actuaciones previstas en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (queja 19/3256, queja 19/6099, queja 19/6100).

1.7.5. Medidas de protección; acogimiento familiar, acogimiento residencial y adopciones

1.7.5.2. Quejas sobre acogimiento residencial

...

Muy significativa es la queja que nos remitió un sindicato en relación con el efecto que en el funcionamiento de los centros residenciales de protección de menores en Andalucía venía provocando la atención de un importante número de menores inmigrantes, lamentándose por la saturación de los centros ante la necesidad de dar respuesta a necesidades perentorias del Sistema de Protección. También por inadecuación de sus instalaciones y de los medios materiales y personales con los que cuentan al perfil de los menores allí alojados, con necesidades complejas y muy específicas (queja 18/3885).

El asunto planteado se ha de poner en el contexto de las actuaciones que esta Institución, en su condición de Defensor del Menor de Andalucía, viene desarrollando relativas a menores extranjeros no acompañados de persona adulta que vele por ellos, debiendo ponderar la respuesta asistencial que se proporciona en los centros con que cuenta el Ente Público con la relativa a recursos residenciales habilitados de forma urgente por la Comunidad Autónoma para atender a la creciente afluencia de menores inmigrantes.

Por ello, y sin dejar de reconocer que, en ocasiones, por sobreocupación, se haya visto condicionada la atención dispensada a los menores, se ha de resaltar el esfuerzo realizado por el Ente Público para incrementar el número de plazas residenciales disponibles en Andalucía, redundando este esfuerzo en un



alivio de la presión asistencial que soportaban los centros residenciales de protección de menores de los que hasta esos momentos contaba nuestra Comunidad Autónoma.

Por su interés, reproducimos a continuación un extracto de la información que nos fue aportada por la entonces Dirección General de Infancia y Familias:

"(...) Con respecto a la saturación de los centros propios a los que hace referencia, es un hecho que la llegada de menores extranjeros no acompañados se ha incrementado, desde el verano de 2017, de manera significativa y en algunas ocasiones, de manera exponencial, por ese motivo, desde el año 2017 se han puesto en funcionamiento distintos dispositivos de emergencia para solucionar el problema.

En 2017, se pusieron en marcha 300 plazas, y en 2018 y 2019, los siguientes:

** Dispositivo 300 plazas, de marzo 2018 a junio 2018.*

** Dispositivo 190 plazas, de junio 2018 a junio 2019.*

** Dispositivo 400 plazas de julio 2018 a mayo 2019.*

** Dispositivo 451 plazas de septiembre 2018 a mayo 2019.*

** Dispositivo 500 plazas de enero 2019 a mayo 2019.*

Además, se han ampliado en 100 plazas los centros de protección de menores en su programa Residencial Básico.

Se ha aumentado el número de mediadores en las provincias, incrementando siete mediadores, que se sumaban a los 12 que había hasta ese momento de apoyo a los centros propios.

Con estas medidas, se ha solucionado el problema de la sobrecarga de trabajo en Centros propios y desde octubre de 2018, no han vuelto a producirse situaciones de elevada sobreocupación (...)"

En congruencia con esta información, finalizamos nuestra intervención en este concreto expediente de queja, ello sin perjuicio de permanecer vigilantes ante la evolución de los flujos migratorios en nuestra Comunidad Autónoma, con especial referencia a menores extranjeros sin referentes familiares. Y ello por la especial atención que estas personas requieren por su triple condición de menores, extranjeros y en situación de desamparo. Todo ello con la expectativa de que las medidas adoptadas por el gobierno autonómico para incrementar los medios materiales y personales destinados a atender a este colectivo ofrezcan los frutos esperados (queja 18/3885).

Otra cuestión que venimos abordando relativa a los centros de protección versa sobre **la falta de adaptación de estos recursos residenciales y de su personal para dar respuesta al nuevo perfil del menor tutelado, muchos de ellos de perfil conflictivo**. Los profesionales denuncian agresiones y ausencia de recursos, falta de medios y de formación especializada para atender a estos menores, siendo así que dichos comportamientos disruptivos provocan también molestias a la vecindad, además de reflejar un aparente descontrol y desgobierno de los recursos, cuyas pautas de funcionamiento debieran semejarse a las de un hogar familiar.

Para conocer el alcance del problema, traemos a colación las intervenciones realizadas en tres centros de protección de menores ubicados en las provincias de Jaén y Sevilla.

Por lo que respecta al primero de los recursos residenciales señalados, debemos remontarnos a la Resolución que en su día efectuamos y en la que se destacó los problemas de convivencia que se producen en el centro y como las consecuentes deficiencias en su funcionamiento parecían haberse consolidado en el tiempo, (**queja 17/5603**).

"La falta de adaptación de estos recursos residenciales y de su personal para dar respuesta al nuevo perfil del menor tutelado, muchos de ellos de perfil conflictivo"



Esta persistencia durante años hace que tales problemas no puedan considerarse coyunturales, consecuencia de una circunstancia social pasajera, o por la coincidencia casual de un grupo de menores con un perfil conflictivo, sino que se trata de una situación consolidada, derivada del cambio del perfil de los menores susceptibles de medidas de protección en acogimiento residencial y también de la evolución de unos flujos migratorios crecientes en el tiempo.

Es por ello que destacamos en nuestra Resolución la ausencia de adecuación del centro para dar asistencia inmediata (programa de acogida inmediata) ni ejercer después las funciones de centro residencial básico destinado a menores extranjeros no acompañados, cuyas necesidades específicas son sobradamente conocidas, y requieren tanto de personal especializado en dicho perfil de menores y con conocimiento del idioma y cultura de estos menores, como también de la programación de actividades formativas, culturales, deportivas y de ocio, específicamente previstas para las necesidades y expectativas de este colectivo.

Por otro lado, la permanencia continuada en el tiempo, bien en acogida inmediata, bien en la modalidad de residencial básico, de menores afectados por problemas de conducta de difícil solución, requiere la adaptación del centro a esta realidad. También exige una revisión de su programa educativo para atender de forma específica las necesidades de estos chicos, haciendo compatible este programa con la presencia continuada de menores extranjeros para la ejecución del programa específico que estos también requieren.

Por todo lo expuesto formulamos una Recomendación a la Delegación Territorial de Jaén para que en conjunción con la Dirección General de Infancia y Familias se arbitrasen las medidas necesarias para que sea residual la proporción de menores ingresados en el centro con problemas graves de conducta. También recomendamos la adaptación del centro al perfil de los menores que de forma recurrente vienen siendo ingresados, modificando su proyecto educativo y los programas específicos que allí se ejecutan, adaptando las características del recurso residencial a las necesidades del colectivo menores extranjeros no acompañados, especializando al personal y programando actividades formativas, culturales, deportivas y de ocio específicamente adaptadas a este colectivo.

En febrero de 2019 recibimos respuesta a estas recomendaciones por parte de la Delegación Territorial indicando que no existe objeción a las mismas y que se consideraban oportunas.

A pesar de ello, a punto de finalizar el ejercicio 2019 hemos recibido una nueva queja relatando la ineficacia de las medidas correctoras hasta ese momento adoptadas (queja 19/5729).

...

1.7.7. Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas

1.7.7.1. Actuaciones de oficio

- **Queja 19/0969**, dirigida a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, solicitando la cumplimentación del cuestionario elaborado para la celebración de las XXXIV Jornadas de Coordinación de Defensores, en las que el tema tratado fue los Menores Extranjeros no Acompañados. Celebradas en septiembre de 2019 en Sevilla y Tarifa.

- **Queja 19/5953**, dirigida a la Consejería de Salud y Familias, relativa a que en el Campo de Gibraltar no se cumpla el procedimiento para la determinación de la edad de los MENA por falta de medios.



1.11. Salud

1.11.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.11.2.7. Derechos de los usuarios

...

En lo tocante al **reconocimiento mismo del derecho**, merece la pena destacar la queja interpuesta sobre la **asistencia sanitaria a personas extranjeras en situación administrativa no regular**.

Debemos recordar que en la pasada anualidad ya nos hacíamos eco de la trascendente reforma normativa operada por el Real Decreto-Ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud, mediante la derogación de la modificación previamente realizada en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del SNS, por el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del SNS y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

Apuntábamos entonces que dicho Decreto proclama su vocación de "garantizar la universalidad de la asistencia", o lo que es lo mismo de "garantizar el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria, en las mismas condiciones, a todas las personas que se encuentren en el Estado Español". Igualmente decíamos que la norma 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 de las personas extranjeras que tengan establecida su residencia en el territorio español, con una distinción: la vinculación del derecho al contenido de los reglamentos comunitarios de coordinación de los sistemas de Seguridad Social, respecto a quienes tienen el derecho con arreglo a los mismos; y el reconocimiento del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria de las personas extranjeras que encontrándose en España no tengan su residencia legal en el territorio español, en las mismas condiciones que las nacionales, aunque con la exigencia del cumplimiento de una serie de requisitos.

Estos requisitos se consensuaron en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, para garantizar la homogeneidad en todo el territorio nacional del procedimiento de acreditación del derecho de estas personas para recibir asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos. La Resolución de 20 de junio de 2019 de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia, dictó al efecto las "Recomendaciones para el procedimiento de solicitud, registro y expedición del documento certificativo que acredita a las personas extranjeras que encontrándose en España no tengan residencia legal en territorio español, para recibir asistencia sanitaria".

El procedimiento de solicitud y expedición del documento certificativo que acredite a este colectivo para recibir la asistencia sanitaria en el Servicio Andaluz de Salud, ha suscitado la discrepancia de las entidades anteriormente aludidas, por cuanto consideran que el modelo de solicitud de alta o renovación de datos en la base de datos de usuarios de personas extranjeras sin residencia legal en Andalucía, supone una extralimitación respecto de las recomendaciones antedichas, incluyendo supuestos que no vienen contemplados en aquellas.

En cualquier caso, puesto que es incipiente el inicio de la pertinente investigación, estimamos más oportuno limitarnos en este momento a dar cuenta de las sensibilidades manifestadas al respecto por la Plataforma y Entidad referidas, reservando el análisis completo para el ejercicio venidero, cuando ya contemos con conclusiones y certezas.

...



3. Oficina de Información y Atención a la Ciudadanía

3.3. Análisis cualitativo de las quejas

3.3.8. Procedimientos de extranjería y cuestiones conexas

Desde hace muchos años la OIAC del Defensor del Pueblo Andaluz ha venido realizando una **labor de acompañamiento y asesoramiento a muchas personas extranjeras** con respecto a la situación de sus autorizaciones de residencia, información sobre trámites, la dificultad de los menores para obtener o renovar su autorización, así como información sobre los procedimientos de nacionalidad.

En materia de autorizaciones de residencia de extranjeros o del régimen comunitario la competencia para dichos tramites corresponde a órganos dependientes de la Administración General del Estado y, por lo tanto, excluidas de la función supervisora del Defensor del Pueblo Andaluz. No obstante, debido al conocimiento de esta materia por parte de los integrantes de la OIAC y la colaboración demostrada por las distintas Oficinas de Extranjería de nuestra comunidad, posibilita intervenciones directas por parte de nuestro personal para intentar colaborar en la solución de los problemas que nos tramiten los ciudadanos que acuden solicitando nuestra ayuda.

Más de 500 personas han acudido este año a la Oficina en busca de información y apoyo en materia de extranjería.

Sobre todo este año han tenido mucha incidencia los asuntos derivados de la **aplicación del régimen comunitario a familiares de españoles** y que al no poder demostrar ingresos suficientes, se quedan en una situación de irregularidad rocambolesca, ya que no pueden ser expulsados de España pero tampoco pueden tener una autorización de residencia.

Esto nos ocurrió con un expediente de un ciudadano que se había nacionalizado español hacía varios años. *Su hermana mayor de edad vino con su madre el año pasado. Se aprobó el expediente a su madre y a ella se lo denegaron, ya que la Oficina de Extranjería no entendía que estuviese a cargo. Argumentaban que no basta el envío de dinero a la familia para acreditar que estaba a cargo de su hermana cuando es mayor de edad.* Después de contactar con la Oficina y explicar la situación en la que se encontraba la familia, ya que la hija sería la única que quedaría en Paraguay al estar todos los hermanos aquí, se interpretó de manera amplia el concepto de vivir a cargo tramitándose la autorización de manera favorable.

Otro tema en el que intervinimos fue la **denegación de tarjeta de familiar de comunitario como pareja de hecho, al tener supuestos antecedentes penales**. Se lo notificaron y pidió certificado del Registro Central de Penados donde se pudo comprobar que no le constan. Le orientamos en todo lo relativo al recurso que debe presentar ya que debe tratarse de un error de otra persona con el mismo nombre y apellido. Desde la Subdelegación del Gobierno nos remitieron la resolución favorable del recurso, tras haberlo estudiado con detenimiento y comprobar que los antecedentes pertenecían a otra persona con similar nombre y apellidos.

También ayudamos a una **estudiante a poder conseguir la autorización de residencia de familiar de comunitario después de ser denegada**. *La afectada nos traslada la dificultad para tramitar tarjeta de familiar de comunitario teniendo autorización de estancia por estudios en Italia. Siendo nacional de Colombia en el año 2016 comienza un master en Italia de dos años. En el 2018 conoce a su actual pareja de nacionalidad española. Se inscriben como pareja de hecho en julio de 2018 e inician trámites para continuar sus estudios en España. Le deniegan la autorización por falta de medios económicos acudiendo a los pocos días la Brigada de Extranjería de la localidad donde reside a su domicilio e iniciándole un procedimiento de expulsión a pesar de su*

“El arraigo social es la vía más utilizada actualmente por las personas para conseguir una autorización de residencia en España”



autorización de estancia por estudios en Italia que estaba aún en vigor en ese momento. Entendiendo que puede haber algún error o falta de estudio detallado del caso hacemos gestión al respecto. Pasada una semana se resuelve de forma favorable la residencia y con esto le informamos sobre los pasos a dar para que archiven el procedimiento sancionador.

Otro problema que nos encontramos en la actualidad con los ascendientes de familiares comunitarios es la necesidad de tener asistencia sanitaria previa para poder ejercer el derecho de tener una tarjeta de familiar de comunitario, para lo cual tienen que suscribir un seguro privado que muchas compañías no hacen.

El **arraigo social** es la vía más utilizada actualmente por las personas para conseguir una autorización de residencia en España. Se trata de una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales que se podrá conceder a ciudadanos extranjeros que se hallen en España y, o bien tengan vínculos familiares en España, o estén integrados socialmente, para lo que se pide demostrar encontrarse en España por un periodo de al menos tres años y tener arraigo social. Este arraigo podrá acreditarse por un **informe emitido por el Ayuntamiento** del domicilio habitual del solicitante. Este certificado se debería emitir en el plazo de 30 días desde la fecha de la solicitud.

Atendimos a una chica que había solicitado el informe de arraigo en el Ayuntamiento. *«El pasado 14 de agosto de 2018 solicité el informe de arraigo social en el Ayuntamiento de Sevilla. Desde entonces he realizado cinco reclamaciones por retraso y no me contestan y lo único que me dicen de palabra es que hay mucho retraso en la elaboración de dichos informes por falta de personal de trabajadoras sociales. Yo estoy pendiente de dicho informe para conseguir mi arraigo en España. Presenté la solicitud el 14 de febrero de 2018 pero no me la resuelven hasta que tenga el informe de arraigo».*

Todos los años visitan el Defensor **los niños que vienen dentro del programa Vacaciones en Paz desde el Sahara**. En estas visitas atendemos a los niños y a las familias de acogida y a los representantes del pueblo saharauí y la organización andaluza. Desde el Defensor del Pueblo Andaluz y Defensor del Menor de Andalucía saludamos esta iniciativa y agradecemos a las familias andaluzas de acogida su solidaridad. Por parte de la Asociación nos solicitaron que les ayudáramos en la visualización del problema del pueblo saharauí y la obtención de la nacionalidad española para las personas nacidas en el Sahara occidental y campos de refugiados. En esta visita venía una niña que volvió en septiembre a los campos de refugiados en Argelia. En octubre le diagnosticaron cáncer. Estuvo en el hospital de Argel. Nos solicitaron la colaboración de la Oficina para poder traerla y ser tratada en Sevilla. Al final se concedió un visado para ella y su madre mientras se recuperase.

La acumulación de **retrasos en los expedientes de nacionalidad española** es otro de los temas recurrentes en esta materia. Hay retrasos de más de cuatro años en la resolución de los expedientes y todavía hay muchos sin grabar, en concreto, más de 200.000 expedientes se encuentran todavía pendientes de resolver. 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.

Como ya se ha indicado en el apartado dedicado a las personas migrantes, el pasado año, los Defensores del Pueblo han prestado mucha atención a la problemática de los niños menores que llegan a España no acompañados. Dedicándose las XXXIV **Jornadas de coordinación de los Defensores a este tema**.

En nuestra visita a Ronda el pasado año, tuvimos ocasión de reunirnos con una Asociación que se dedica a la atención a menores no acompañados. Nos cuentan que tienen un centro de 29 niños en Cortes de la Frontera, que los niños están muy bien en un pueblo donde la población es mayoritariamente envejecida y ha servido de revulsivo. Están integrados y los empresarios de la zona les ofrecen prácticas, pero tienen problemas con la oficina de extranjeros de Málaga para que se les tramiten las autorizaciones.

En dichas Jornadas conocimos los **testimonios** y dificultades de dos menores que habían llegado a nuestro país hacía más de 3 años y que actualmente se encontraban todavía sin autorización de residencia. Uno de los chicos se puso en contacto días después de las Jornadas con la OIAC. Parece ser que después de más de un año todavía no lo han declarado en situación de desamparo y no pueden tramitar la residencia.



Nos traslada la documentación el Ayuntamiento de Churriana, y contactamos con ellos. Hablamos con la abogada que le está llevando el caso y al final se le ha concedido la minoría de edad por la Fiscalía de Granada, que también participó en las Jornadas. Queda ahora pendiente la autorización de residencia y trabajo.

4. Quejas no admitidas y sus causas

4.2. De las quejas remitidas a otras instituciones similares

...

Finalmente, durante el año al que se refiere el presente informe ha continuado la crisis migratoria en la que los menores no acompañados han adquirido un especial protagonismo. Determinados aspectos de este fenómeno competen de manera exclusiva al Gobierno de España, en concreto al Ministerio del Interior, por lo que se ha tenido que dar traslado de diferentes quejas sobre la cuestión al Defensor del Pueblo. Entre otras, destaca la queja 19/4705, relativa a presuntos malos tratos a un menor extranjero no acompañado en un centro de atención temporal de extranjeros.



REVISTA DEL INFORME ANUAL

02. A debate

Fenómenos migratorios

En busca de una perspectiva más ambiciosa

*Si bien es cierto que las principales competencias de extranjería recaen en el Estado, también lo es que el **fenómeno migratorio** es una realidad compleja, en la que se deben abarcar aspectos jurídicos, acceso a los sistemas de protección social, educación o asistencia sanitaria, etc, en los que sí tiene competencia la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

En 2019, unos 19.000 inmigrantes llegaron a Andalucía de forma irregular, en busca de un futuro mejor o huyendo de todo tipo de persecuciones, políticas, religiosas, por su orientación sexual, etcétera. La situación de extrema vulnerabilidad de estas personas, requiere una acogida integral y coordinada, en la que todas las Administraciones implicadas faciliten la atención que precisa este colectivo.

Y es que Andalucía, por su ubicación geográfica como frontera Sur de Europa, tiene que afrontar cada año esta realidad y desarrollar programas de acogida en los que, con el compromiso de todos los agentes implicados, se atiende a los inmigrantes que llegan a nuestras costas, velando por el cumplimiento de sus derechos.

La solidaridad del pueblo andaluz con estos hombres y mujeres ha quedado patente tanto en las muestras de apoyo de sus vecinos, como en la de sus Ayuntamientos, que especialmente los situados en la costa, facilitan recursos para auxiliar a quienes llegan a sus playas, tras duras travesías.

Como Defensor del Pueblo Andaluz durante 2019 hemos visitado varios municipios que, bien por su ubicación como puerto, bien por su tejido económico, han acumulado mucha experiencia en la atención de esta población.

La problemática ha sido heterogénea y compleja, destacando este año las **dificultades de las personas extranjeras para regularizar su situación administrativa**.

Las personas de origen extranjero que se encuentran en Andalucía en situación irregular tienen distintas vías para acceder a su residencia legal.

Una de las más habituales es la del arraigo social, autorización de residencia por circunstancias excepcionales, a la que pueden acceder quienes acrediten los requisitos establecidos en la normativa de aplicación: Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (art. 31.3) y en su Reglamento, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril (artículos del 62 al 66 y del 123 al 130).

Para poder formalizar el **expediente de arraigo social**, el solicitante tiene que acreditar, entre otros requisitos: la permanencia en España durante los tres últimos años, carecer de antecedentes penales, tener vínculos familiares con otros extranjeros residentes o con españoles (cónyuge o pareja de hecho registrada, ascendientes o descendientes en primer grado y línea directa), o bien presentar un informe de inserción social, que deberá ser emitido, por la Comunidad Autónoma o por Ayuntamiento autorizado, en cuyo territorio tenga su domicilio habitual.

Precisamente las dificultades para la consecución de este informe, han motivado diversos expedientes de queja en 2019 y unas Recomendaciones como Defensor dirigidas a un ayuntamiento almeriense en la que recordábamos con respecto a la elaboración de los informes de inserción, que "No se recoge por tanto en la legislación aplicable ni en las instrucciones elaboradas al efecto, indicación alguna sobre la exigencia de una carencia específica de permanencia en el municipio para la elaboración del informe de inserción



social, *exigiéndose únicamente que éste sea elaborado por el Ayuntamiento el que la persona solicitante tenga su domicilio habitual, que será en el que esté empadronado*"; lo que nos llevó a formular la siguiente recomendación:

"1ª.- Que por parte de esa Alcaldía, se proceda a la elaboración del informe de inserción a los vecinos extranjeros que lo soliciten de acuerdo a lo establecido, tanto en la normativa de aplicación como en las instrucciones elaboradas al efecto por la Secretaría General de Inmigración y Emigración, evitando la exigencia a los solicitantes de requisitos distintos a los establecidos legalmente".

Por lo que respecta a la tramitación de las altas y bajas en el Padrón municipal de los que ya no son residentes, esta Defensoría argumentó que el artículo 2.3 de la Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, dispone que el objetivo del padrón es dejar constancia del domicilio donde residen las personas, por lo que los ayuntamientos tienen la potestad de aceptar otros documentos que no sean el título que legitime la ocupación de la vivienda. Recogiendo el mencionado artículo, además de lo aludido por ese ayuntamiento que *"Asimismo, el gestor municipal podrá comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio etc) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón"*; en base a lo que se dictó la segunda resolución:

2ª.- Que siguiendo las indicaciones de la Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, se compruebe por los medios indicados en la misma que los interesados residen en el municipio y tramiten su empadronamiento".

Estas dificultades para causar alta en el padrón de habitantes, que se ha manifestado en esta queja, no solo limita el acceso de los perjudicados a numerosos servicios y prestaciones, sino que dificulta la acreditación de la permanencia en España, requerida para poder acogerse a la figura del arraigo social.

06. La Carta de Tarifa

La Carta de Tarifa

Declaración de los Defensores del Pueblo de España en defensa de niños y niñas extranjeros no acompañados

Los niños y niñas que migran solos son merecedores de una especial atención por su condición de menor y su situación de vulnerabilidad extrema. Una gran cantidad de ellos sufren violencia, malos tratos o son objeto de explotación de las mafias. Al trauma de estar separados de su familia se suma un sistema de tutela débil y lento, totalmente saturado y sin capacidad de respuesta, que defrauda las expectativas de crecimiento del menor.

La atención a personas menores de edad que, siendo nacionales de otros países o apátridas, **llegan a España sin referentes familiares,** se mueve entre dos lógicas que operan, en muchas ocasiones, de forma contradictoria. La lógica de las políticas migratorias actualmente imperantes, cuyo objetivo es limitar el número de llegadas de personas, especialmente de determinados perfiles; y la lógica de la protección y defensa de los derechos reconocidos a la infancia y adolescencia en situación de desprotección.

Nos enfrentamos a un fenómeno muy complejo por su heterogeneidad, por la especial vulnerabilidad de sus protagonistas, la complejidad de las respuestas, el entramado de administraciones que intervienen y por las repercusiones sociales que provoca. El sistema de protección de menores ha de atenderlos de manera integral y especializada, dadas las singulares necesidades que presentan.

Ante esta realidad, corresponde a las defensorías del pueblo garantizar que las actuaciones de las distintas administraciones, con responsabilidad en la atención a estos menores, respondan a su superior interés, **primando, en todo caso, el enfoque de infancia respecto a la condición de inmigrante.**



Con este objetivo, celebramos en octubre de 2019 la 34ª jornada anual de coordinación de las Defensorías.

Una oportunidad única para hacer un llamamiento sobre este fenómeno y poner el foco de atención en la realidad de estos menores, que ha concluido con una **Declaración** – la **Carta de Tarifa**–, donde las defensorías reivindican un enfoque unitario y uniforme para abordar la migración de estos menores, que permita caminar hacia un mundo inclusivo y abierto, ofreciendo sugerencias y recomendaciones sobre qué hacer, cómo hacerlo y quiénes, tanto desde su origen, como desde el momento en que se les identifica y hasta la implementación y acompañamiento de su proceso migratorio.

Porque no lo olvidemos: estos niños, niñas y adolescentes son menores hasta su mayoría de edad y, por tanto, han de ser objeto de protección. Sus motivaciones o el contexto del que provienen no pueden servir de excusa para construir respuestas jurídicas que subrayen la diferencia al considerar que su grado de autonomía para “elegir migrar” los hace diferentes a “nuestros niños” y, por tanto, menos merecedores de la protección que les otorga su condición de menores en situación de desamparo.

DECLARACIÓN DE TARIFA

1. Exigimos que todas las decisiones que se adopten con los menores extranjeros no acompañados respondan al interés superior de los mismos, primando la condición de niños frente a la condición de extranjeros.
2. Instamos a los poderes públicos para que la atención a este colectivo se efectúe desde la perspectiva de protección a la infancia, cumpliendo con la normativa y pronunciamientos judiciales, y asumiendo las directrices del Comité de los Derechos del Niño, que abogan por la excelencia en el trato a la infancia más desfavorecida.
3. Recordamos que la especial vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes extranjeros sin referentes familiares víctimas de trata de seres humanos obliga necesariamente a los poderes públicos a incrementar y reforzar la protección de estos menores.
4. Recordamos la responsabilidad de la Unión Europea y de todas las administraciones públicas nacionales de establecer un sistema de protección garantista partiendo de los principios de racionalidad, eficacia, solidaridad y lealtad institucional.
5. Instamos a los poderes públicos a lograr la plena integración de los menores extranjeros no acompañados en nuestra sociedad mientras permanezcan en territorio español, otorgándoles la oportunidad de ser parte de ella de forma responsable. Estamos convencidos que la presencia de menores extranjeros sin referentes familiares no es tanto una carga para los sistemas de protección sino que, por el contrario, supone una aportación de gran valor para el desarrollo de la sociedad de acogida.
6. Recordamos que es necesario cooperar y colaborar con los países de origen de estos menores para prevenir la inmigración insegura y garantizar que, en su caso, los procesos de repatriación por reagrupamiento familiar respondan siempre al interés superior de aquellos.
7. Demandamos de los poderes públicos un plan estratégico nacional de atención a menores extranjeros no acompañados, que asegure la protección de estos niños, adolescentes y jóvenes y que valore la necesidad de atenderlos de una manera coordinada, solidaria, ordenada y responsable entre los territorios.
8. Demandamos la elaboración de planes de atención a jóvenes extutelados para evitar que su protección quede interrumpida automáticamente al alcanzar la mayoría de edad, y puedan caer en la marginación y exclusión social.
9. Nos pronunciamos expresamente contra la criminalización de los adolescentes y jóvenes extranjeros no acompañados, y exigimos una reacción pronta de las administraciones para que sus derechos fundamentales sean respetados, a la vez que una mayor sensibilización de los medios de comunicación, entidades públicas, privadas y ciudadanía en general, para no alentar su estigmatización y alarma social con informaciones falsas y tendenciosas.