

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

INFORME AL PARLAMENTO 2013

EXTRANJERÍA

INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE 2013

Este texto es una recopilación de cuestiones relativas a la materia de Extranjería que se desarrollan a lo largo del Informe Anual al Parlamento de 2013. El contenido íntegro de dicho Informe se puede consultar y descargar en nuestra [página Web](#).

Andalucía 2014

ÍNDICE

SECCIÓN SEGUNDA: ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS QUEJAS	4
VI. JUSTICIA, PRISIONES, EXTRANJERÍA Y POLÍTICA INTERIOR.	5
2.4. <i>Actuaciones en materia de extranjería.</i>	5
SECCIÓN CUARTA: QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS.....	13
I.- DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES.	15
EXTRANJERÍA.....	15
II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS.....	16
1. QUEJAS ANÓNIMAS.....	16
2. FALTA DE COMPLETAR DATOS NECESARIOS.	16
3. DUPLICIDAD.....	16
4. NO IRREGULARIDAD.....	16
5. JURÍDICO-PRIVADA.....	16
6. SIN COMPETENCIA.....	16
7. SUB-IUDICE	17
8. SIN INTERÉS LEGÍTIMO.....	17
9. SIN RECURRIR PREVIAMENTE A LA ADMINISTRACIÓN.....	17
10. SIN PRETENSIÓN.....	17
11. TRANSCURSO DE MÁS DE UN AÑO.....	17
12. DESISTIMIENTO.....	17
TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS	19
SECCIÓN PRIMERA: I.- EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA	20
1.2. <i>Análisis de la situación en base a las quejas recibidas</i>	20
1.2.f. <i>Inmigración.....</i>	20
IX. SALUD	23
2.5.1. El derecho a la asistencia sanitaria del Sistema Sanitario Público.....	23
SECCIÓN TERCERA: LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MENORES.....	29
10. MENORES INMIGRANTES.....	29

SECCIÓN SEGUNDA: ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS QUEJAS

VI. JUSTICIA, PRISIONES, EXTRANJERÍA Y POLÍTICA INTERIOR.

2.4. *Actuaciones en materia de extranjería.*

El principal dato que refleja el cambio que se ha operado en el último año en relación con la inmigración es el referido al número de personas inmigrantes que hay en nuestro país. Una cifra que pone de manifiesto el descenso continuado que desde hace ya algunos años viene produciéndose en el número de inmigrantes que llegan y permanecen en España. Podríamos decir que la crisis ha cerrado la puerta definitivamente a la Inmigración.

En efecto, si en la época del “boom” económico y demográfico llegaba a nuestro país una media de quinientos mil nuevos ciudadanos cada año, esta situación empieza a cambiar con la llegada de la crisis económica y el proceso se acelera con la profundización de la recesión económica en los últimos años como lo demuestran los datos del Instituto Nacional de Estadística, que revelan que durante el periodo de 2010 a 2011 únicamente se empadronaron en España 3.753 extranjeros más. Un dato que contrasta notoriamente con los 500.000 de los años de bonanza.

Pero esta tendencia descendente no sólo se ha mantenido durante el periodo 2011 a 2012 sino que por primera vez en este año la tasa de inmigración ha sido negativa; es decir, en este periodo se han dado de baja en los padrones municipales de España más inmigrantes de los que han sido alta en los mismos. En efecto, los inmigrantes no europeos han pasado de ser 3.356.137 en enero de 2011 a 3.292.641 en el mismo mes de 2012, lo que se traduce en un descenso en la cifra total de extranjeros registrados de 15.229 personas.

Y este descenso en el número de personas extranjeras en España se ha trasladado de forma muy significativa al cómputo poblacional del conjunto del país, ya que, según datos del Instituto Nacional de Estadística, entre enero y junio de 2013 se registró un saldo migratorio negativo de 124.915 personas, un 50% superior al del semestre anterior (julio-diciembre de 2012), consecuencia de una caída de la inmigración del 11% y un aumento de la emigración del 10,7%.

Como bien reflejan estos datos, la realidad estadística de la inmigración ha cambiado notoriamente en nuestro País. Y este cambio de paradigma se ha traducido también en una alteración significativa en la prevalencia de las problemáticas de la población inmigrante, como se pone de manifiesto en las quejas que trasladan a esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz.

Así hemos pasado de atender preferentemente problemas relacionados con las trabas burocráticas impuestas a los inmigrantes, como era el caso de los trámites relativos a la contratación en origen, para centrarnos en los problemas que la crisis económica está deparando a los inmigrantes que aún permanecen en nuestro país, como son las denegaciones de las renovaciones de autorizaciones de trabajo y residencia por falta de cotización y empleo. Estos son los problemas que centran actualmente nuestra principal atención.

Unos problemas que, aunque tengan una especial incidencia sobre la población inmigrante, afectan en igual medida a la población española no extranjera, ya que guardan

una íntima relación con las consecuencias derivadas de una crisis económica en ámbitos como el empleo donde se están batiendo récords de destrucción de puestos de trabajo.

No obstante, pese a tratarse de problemas compartidos por todos los españoles, la población inmigrante ha de hacer frente también a otro problema añadido, cual es la progresiva conformación de un clima social de desconfianza hacia el trabajador extranjero, que es contemplado, cada vez más, como un competidor en la dura lucha por alcanzar los escasos puestos de trabajo que el mercado ofrece.

Nos preocupa mucho que se esté afianzando cada vez más entre la sociedad española el mensaje de que una de las alternativas válidas para afrontar la crisis actual sería enviar a su país de origen a aquellas personas extranjeras que ocupan actualmente puestos de trabajo que estén siendo demandados por españoles en situación de desempleo.

Este mensaje, además de constituir un caldo de cultivo perfecto para que surjan la xenofobia y el racismo, supone un cínico ejercicio de desmemoria e ingratitud al pretender culpar de la crisis a quienes, con su trabajo, fueron en gran medida los artífices del crecimiento económico en los años de bonanza.

Pero lo cierto es que este mensaje no sólo va calando entre la sociedad, sino que comienza a traducirse en cambios actitudinales que se extienden también a la Administración y a los responsables públicos, como se pone de manifiesto, por ejemplo, en las medidas que han ido adoptándose últimamente con la finalidad de ejercer un control más exhaustivo sobre la población extranjera y que se han traducido en un aumento considerable de las intervenciones policiales, consistentes en la detención e identificación de personas basadas exclusivamente en la tenencia de unos determinados rasgos físicos.

De igual modo debemos reseñar el énfasis puesto en las medidas orientadas al retorno, voluntario o involuntario, de los extranjeros a sus países de origen. Unas medidas cuestionables tanto en su concepción como en su ejecución.

Al fin y al cabo, si algo nos demuestra la experiencia de estos años es que el número de personas inmigrantes que llegan a un país o permanecen en él está más relacionado con las tasas de empleo y prosperidad de ese país que con cualquier medida que pueda adoptarse para favorecer su llegada o promover su marcha. Fue la prosperidad la que trajo a los inmigrantes y es la crisis la que los está echando. No nos engañemos sobre esta realidad.

Pero si aún quedara alguna duda respecto de lo que acabamos de decir, les invitamos a que dirijan su mirada hacia una realidad complementaria que pone de manifiesto la absoluta vinculación existente entre la realidad migratoria de un país y la situación económica del mismo. Nos referimos a esa nueva realidad de los españoles que emigran en número cada vez mayor a otros países en busca del sustento y las oportunidades que nuestro país les niega.

Según datos oficiales la población española en el extranjero creció en 100.000 personas en el año 2012 y ya hay casi dos millones de españoles viviendo fuera de España. La emigración está desplazando claramente a la inmigración y la cifra de 5,7 millones de

ciudadanos extranjeros censados en nuestro país empieza a palidecer ante los datos sobre el número de españoles expatriados.

Por otra parte, acostumbramos a dejar mención expresa a la colaboración prestada por parte de las Subdelegaciones del Gobierno y de la propia Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía para la canalización de nuestras actuaciones en esta materia que afecta a personas y sus familias que se dirigen expresamente al Defensor del Pueblo Andaluz rogando su intervención. La actitud y la capacidad profesional de estos empleados públicos ofrecen una respuesta colaboradora que redundo, sin duda, en evidenciar un buen ejemplo de los principios constitucionales de coordinación y colaboración institucionales y, sobre todo —lo más importante— logramos entre todos brindar soluciones y respuestas a las personas que lo necesitan.

Antes de proceder a analizar las principales actuaciones realizadas por la Institución durante 2013 en materia de extranjería, resulta oportuno ofrecer un cuadro descriptivo de las principales materias en que pueden agruparse las quejas recibidas.

Contenidos más habituales de las quejas recibidas

CONTENIDOS	Nº. QUEJAS RECIBIDAS
Autorizaciones de residencia y trabajo	47
Expulsiones	9
Reagrupaciones familiares	2
Incidentes y malos tratos	2
Visados	13
Nacionalidad	30
Otras cuestiones	19
Temporeros	3
Totales	125

Comenzamos la dación de cuentas sobre las quejas tramitadas en materia de extranjería comentando uno de los expedientes más destacados de los que han sido tramitados durante 2013: el correspondiente a la **queja 13/3253**.

Se trata de un expediente que podría incluirse en la categoría de quejas relacionadas con “incidentes y malos tratos” y su relevancia no guarda relación con las gestiones llevadas a cabo desde esta Institución, ya que por razones competenciales se remitió a la Defensoría del Pueblo Estatal, sino con la grave vulneración del derecho a la intimidad que, a nuestro juicio, supone la conducta denunciada.

La promotora de la queja denunciaba el trato denigrante recibido por parte de la policía en una entrevista que tenía por objeto demostrar que su matrimonio era fraudulento. Según contaba, la amenazaron con pasar la noche en el calabozo si no respondía a sus preguntas y después le hicieron todo tipo de preguntas e insinuaciones desagradables y ofensivas. Así, le preguntaron qué hacía ella con lo inteligente que era con un señor extranjero que se dedicaba a vender pañuelos y la interrogaron sobre cuándo, cómo y dónde mantenía relaciones sexuales con su cónyuge.

Como fuera que las respuestas obtenidas no les convencieron, después de lo expuesto emitieron desde la Subdelegación del Gobierno una resolución desfavorable a la

concesión de la tarjeta de familiar de comunitario, dando traslado a la Fiscalía por si consideraba oportuno promover la nulidad del matrimonio.

Tras remitirse el expediente a la Defensoría del Pueblo Estatal, iniciaron las investigaciones oportunas para aclarar lo manifestado por el matrimonio, estando éstas en curso al cierre del año 2013.

Por lo que se refiere a las quejas relacionadas con las autorizaciones de residencia y trabajo, consideramos oportuno detenernos en la **queja 12/4308**, ya comentada en el Informe Anual de 2012, pero que consideramos de gran interés por la resolución alcanzada en el año 2013, que constituye un fiel reflejo de los resultados obtenidos con el trabajo conjunto que lleva a cabo esta Institución con la Defensoría del Pueblo de las Cortes Generales.

En su día, la persona promotora de la queja, siendo titular de una residencia de larga duración (indefinida), nos daba traslado de las dificultades que le habían surgido al acudir a renovar la TIE (Tarjeta de identificación de extranjero) de su hija, titular de otra autorización de residencia de larga duración (indefinida).

Al parecer el problema comenzó cuando se le requirió un certificado de escolaridad del año anterior de la menor. La madre aportó un certificado que acreditaba la escolaridad de su hija durante el año anterior en Marruecos, y un certificado que acreditaba que se encontraba matriculada para el año próximo en un centro educativo de España.

En ese momento se le indicó que no podía renovar la TIE al deducirse de la documentación aportada que la menor no había estado estudiando en España, con lo cual entendían que no podía tener la residencia.

Sin embargo, con la legislación actual sí es posible, cuando se es titular de una autorización de residencia de larga duración pues se trata de una residencia indefinida, siendo motivo de extinción si se ausenta del territorio de la Unión Europea durante doce meses consecutivos.

Según analizamos, la residencia de larga duración es un estatus que sitúa al extranjero en las mismas condiciones que a los españoles, lo que le permitía estar tanto en España como en su país, pudiendo mantenerla mientras no llegase a estar 12 meses consecutivos fuera del territorio de la Unión Europea.

El artículo 9.4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero establece: «Los extranjeros residentes que tengan en España menores a su cargo en edad de escolarización obligatoria, deberán acreditar dicha escolarización, mediante informe emitido por las autoridades autonómicas competentes, en las solicitudes de renovación de su autorización o en su solicitud de residencia de larga duración». Atendiendo al tenor literal de la ley, la renovación de la tarjeta de larga duración no requería acreditar la escolarización ya que se trata de una residencia en igualdad de condiciones que los españoles, y esto se controla ya por otras vías, al igual que a un menor español.

Ante la negativa de la Administración a que su hija pusiera la huella para que se le expidiera su nueva tarjeta, soporte técnico de su residencia ya indefinida, y requerírsele documentación que consideraba que ya había aportado, presentó un escrito en julio de

2012, ante la Subdelegación del Gobierno en Sevilla, escrito del que no había recibido respuesta al cierre del mismo año.

Debido a las especiales circunstancias que rodeaban este asunto, es por lo que nos dirigimos a la Subdelegación del Gobierno, trasladándole nuestras consideraciones jurídicas y rogándole que, de ser posible y atendiendo a lo expuesto, nos informase sobre la decisión adoptada en relación a la tramitación del último escrito presentado por la afectada.

La respuesta recibida desestimaba nuestras consideraciones, sin que aportase un argumento legal que contradijese lo expuesto por esta Institución, razón por la cual optamos por remitir el expediente al Defensor del Pueblo Estatal, para que lo estudiase e interviniese si lo estimaba oportuno.

Así lo consideró la Defensoría estatal y en junio de 2013 formularon una Sugerencia a la Subdelegación del Gobierno competente para que renovase la tarjeta de identidad de la menor, Resolución que fue aceptada por la Administración, permitiendo a la pequeña volver a disponer del soporte técnico que avalaba su residencia indefinida en España.

Por su parte, la **queja 13/3571**, que pasamos a exponer, pone de manifiesto la ardua tarea de investigación que lleva a cabo la administración en los expedientes de tarjeta de familiar de comunitario, por haber contraído matrimonio, o estar inscrito como pareja de hecho de una persona de nacionalidad española o comunitaria, y las consecuencias, en forma de retraso y dilaciones que se deducen de tal tarea.

Según explicaban los promotores de la queja, en diciembre de 2012 presentaron solicitud de autorización de residencia de familiar de comunitario al inscribirse como pareja de hecho. Cinco meses después tuvieron una niña, y sin embargo aún no sabían nada de su expediente. Esta circunstancia dificultaba sobremanera los trámites a realizar, tanto en materia laboral, como en relación con su recién nacida hija, razón por la cual pidieron nuestra mediación para obtener una resolución a su solicitud.

Tras realizar las gestiones pertinentes con la Subdelegación del Gobierno competente, y después de llevar a cabo un estudio detallado de las circunstancias concurrentes en el caso, se nos informó finalmente que se había acordado la resolución favorable de la solicitud cursada.

Un año más debemos detenernos en analizar las consecuencias que se derivan de los informes desfavorables que emite la policía en relación a determinados procedimientos de extranjería.

Así por ejemplo, en el caso contemplado en la **queja 13/5913** un informe desfavorable relacionado con unos presuntos antecedentes judiciales, obligó a una persona a desplazarse 1.200 kilómetros para despejar cualquier duda al respecto.

El problema surge cuando el interesado, considerando que reunía los requisitos exigidos, solicitó la renovación de su autorización de trabajo y residencia, recibiendo como respuesta un requerimiento para aclarar su implicación en determinadas diligencias judiciales. Esto le obligó a desplazarse y personarse en el Juzgado donde se tramitaba el procedimiento que dio origen a las citadas diligencias, situado a 1.200 km. de su lugar de

residencia, donde le informaron y certificaron que él ya estaba fuera de esa causa, al no quedar duda sobre su no participación en la presunta actividad delictiva que allí se trataba.

Tras aportar este certificado, finalmente le concedieron la renovación de su residencia. El interesado se cuestionaba, con razón, si no existía un procedimiento para que la Administración pudiera verificar su situación procesal, sin obligarle para ello a un costoso desplazamiento.

La **queja 13/2327** nos sirve para analizar las cuestiones referidas a la reagrupación familiar y para relatar el difícil trance vivido por un chico recién llegado a nuestro país por esta vía.

El interesado, de 19 años de edad, que tramitó el visado desde Senegal para poder venir a vivir a España con su padre, español de origen senegalés, se encontró a su llegada con la dramática noticia del fallecimiento de su progenitor en su país natal.

Ante esto solicitó la autorización de residencia de familiar de comunitario haciendo uso del visado del que era titular, siéndole requerida una serie de documentación, que en su mayoría ya había aportado, pero que incluía un requerimiento para acreditar los medios económicos que le resultaba difícil aportar en su nueva situación.

Tras orientar al chico sobre su situación legal y sus derechos, realizamos gestiones con la Subdelegación del Gobierno, entregando a dicho organismo documentación de los familiares, hermanos de su padre, residentes en España que se estaban haciendo cargo del muchacho.

Finalmente se le concedió la tarjeta de familiar de ciudadano comunitario, siéndole recomendado desde la Institución que acudiera también al Registro Civil y solicitara la nacionalidad española por opción, algo que con toda diligencia llevó a cabo.

Por lo que se refiere a la materia de expulsiones, transcribimos, por su interés, el relato que dio lugar al expediente de **queja 13/6139**:

“Sr. Defensor del Pueblo Andaluz , el día 20 de noviembre de este año (2013) fui trasladado a Santiago de Chile por dos policías del grupo 6 de extranjería de la Comisaría Provincial de Málaga, desde que salimos de Málaga al Aeropuerto no pasamos por ningún control después de facturar las maletas mías, lo mismo sucedió en Madrid, trasladados por coches policiales hasta el avión con destino Santiago de Chile, aquí me entregaron a la policía de emigración, la cual después de hacerme una serie de preguntas me dejó en libertad para continuar mi viaje con destino Viña del Mar en donde vive mi hermana.

Previo contacto con mi abogada vía correo electrónico me dice que guarde todo lo que tengo referente a mi viaje, lo curioso es que yo no tengo nada, ni siquiera un sello en el pasaporte y según mi abogada, la policía hasta la fecha no ha comunicado mi salida del territorio nacional, todo esto es muy raro para mi y estoy en un país que no me pertenece, a pesar de ser chileno, ya que salí con 20 años de Chile y los últimos 27 años los he vivido en España, trabajando y cotizando, lo demuestra mi vida laboral, siempre he sido un buen ciudadano y he cooperado con mis cotizaciones a hacer una España mejor,

quiero estar cerca de mis hijos, recuperar mi vida y volver a mi trabajo por el cual lucho por 11 años y estaba a punto de conseguir mi propio negocio, por ello ruego por favor no abandonéis mi caso por no estar en España, tengo un juicio Contencioso Administrativo con fecha ya confirmada para el 2016, pero sigo pensando que conmigo se cometió un abuso y no se tuvo en cuenta mi entera vida en España.”

Lo expuesto lo acompañaba el promotor de la queja de un libro de familia donde se podía observar su matrimonio con una española desde hacía más de 18 años y la existencia de dos hijos nacidos en España. También acreditaba 17 años de cotización a la Seguridad Social y la existencia de un auto judicial de octubre donde se dictaba como medida cautelar la suspensión de la expulsión.

Con el objeto de que se llevasen a cabo las investigaciones oportunas al respecto, atendiendo al ámbito competencial, lo remitimos al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Y dentro de esta misma materia, no podemos pasar por alto, aunque sólo sea una simple mención, la **queja 13/1489**, expediente motivado por la desagradable experiencia por la que tuvo que atravesar un señor con nacionalidad española, junto a sus hijos, al ser devuelto a España desde Nueva York, cuando se disponían a pasar unos días de vacaciones. Según su relato de los hechos, fue tratado como un delincuente y acusado de querer quedarse allí de forma ilegal. Todo ello, en presencia de sus hijos, y manteniéndolos a todos sentados en unas sillas inhumanas durante más de 24 horas.

Por último, concluir mencionando los numerosos casos que nos han llegado sobre problemas en la tramitación de expedientes de nacionalidad. De entre la multitud de casos recibidos podemos distinguir dos grupos; uno que estaría integrado por las quejas por los retrasos en la resolución de los procedimientos. Un tema que se encuentra ya en vías de solución al haber adoptado el gobierno medidas para agilizar los procedimientos. Y por otro lado, las quejas que denuncian las consecuencias derivadas de un estudio inadecuado de algunos expedientes. Tal es el caso de las quejas que denuncian que tres años después de presentada la solicitud se les requiere ahora una documentación que ya aportaron en su día o las quejas por denegaciones de la solicitud presentada sin aportar razones para ello.

Lo verdaderamente curioso y lamentable de estos últimos casos es que la mejor recomendación que se le puede hacer a alguien que ha visto rechazada incomprensiblemente su solicitud es iniciar un nuevo expediente, ya que siempre será más rápido que recurrir la resolución denegatoria, pues los trámites actualmente tardan una media de 3 ó 4 meses, mientras que para la resolución de los recursos pueden transcurrir más de 12 meses, e incluso a veces quedan sin respuesta.

SECCIÓN CUARTA: QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS

I.- DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES.

EXTRANJERÍA

Uno de los casos que aludimos se presentó con motivo de la **queja 13/1263** en la que se planteaba la presunta ausencia de remisión por parte del Registro Civil de Sevilla al Consulado de Colombia de documentación para la inscripción de un matrimonio y la falta de respuesta de éste. Debido a que se trataba de la actuación de un órgano representativo de un país extranjero, acordamos su traslado al Defensor Estatal y la ulterior remisión, en su caso, al Ministerio de Asuntos Exteriores. Sobre similares temas se presentó la **queja 13/5579** en la que un abogado español solicita ayuda para que la Embajada de España en República Dominicana le facilite copia de la sentencia en virtud de la que fue condenado su cliente en dicho país. También la **queja 13/5366** se remitió porque el asunto versaba sobre el Cónsul de Bolivia quien nos traslada queja de ciudadano boliviano supuestamente agredido por la Policía Nacional en Jerez de la Frontera.

Dentro de las quejas que en materia de **Extranjería** se han remitido a la Defensoría del Pueblo Estatal, por ser ésta la Institución competente para abordar el análisis de las cuestiones planteadas merece destacar aquellas en las que se denunciaban los problemas encontrados para la obtención del visado, como es el caso de la **queja 13/532**, **queja 13/1650**, **queja 13/2357**, **queja 13/4861** y **queja 13/5390**.

También debemos señalar aquellas quejas que denuncian un importante retraso en la resolución de los expedientes para la obtención de la nacionalidad española como son la **queja 13/5024**, **queja 13/5215**, **queja 13/5302**, **queja 13/5360**, **queja 13/5924**, **queja 13/6123** y **queja 13/6549**.

II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS.

1. QUEJAS ANÓNIMAS.

2. FALTA DE COMPLETAR DATOS NECESARIOS.

De entre las quejas que en materia de **Extranjería** no se han admitido a trámite por esta causa podemos citar la **queja 13/3548** en la que se le denegaba la renovación de la autorización de residencia a la pareja de la persona que presentaba la queja.

3. DUPLICIDAD.

En materia de **Extranjería** no se ha admitido a trámite por esta causa la **queja 13/3103**, en la que se nos informaba que el consulado de España le denegaba el visado a la futura suegra del reclamante. Tras contactar con la persona afectada nos informó que también se había dirigido a la Defensoría del Pueblo Estatal, por lo que se procedió a finalizar las actuaciones.

4. NO IRREGULARIDAD

Dentro de las quejas sobre **Extranjería** que no se han admitido a trámite por esta causa podemos destacar la **queja 13/4386** en la que una persona promotora de la queja, nacional de Cuba, indicaba que tras cumplir condena en España no conseguía regularizar su situación. Se informó que al tener antecedentes penales sólo podría regularizar su situación por la vía excepcionalísima de la Disposición Adicional 1ª, punto 4, indicándole que podría elevar escrito a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

5. JURÍDICO-PRIVADA.

6. SIN COMPETENCIA.

Dentro de las quejas tramitadas en esta Institución en materia de **Extranjería** que no se han admitido a trámite por esta causa podemos mencionar la **queja 13/5096** en la que la persona que presentaba la queja manifestaba que había solicitado su partida de nacimiento a la República Dominicana sin que hasta la fecha se la hubieran dado. Al tratarse de un asunto relativo a otro país se procedió al cierre de la queja.

7. SUB-IUDICE

8. SIN INTERÉS LEGÍTIMO.

9. SIN RECURRIR PREVIAMENTE A LA ADMINISTRACIÓN.

En materia de **Extranjería** no se ha admitido a trámite por esta causa la **queja 13/4139** en la que la persona afectada manifestaba que no lograba regularizar su situación habiendo recibido resolución de inadmisión a trámite al presentar la solicitud de residencia de larga duración fuera de plazo (dos días más tarde). Tras haber estado casada con comunitario y disfrutando de autorización de residencia de familiar de comunitario, se divorció en mayo de año 2012, con sentencia de Octubre de 2012 donde se rectifican errores en sus datos personales. Tiene hijos menores con nacionalidad italiana y custodia compartida.

El problema surge cuando va a renovar y tras coger cita por internet no le recogen la solicitud en Estepona, enviándola a Málaga. Cuando logra presentar su solicitud le comunican que lo hizo fuera de plazo, dos días más tarde.

Al presentar la queja se encontraba embarazada de 7 meses siendo su actual pareja española, sin poder inscribirse como pareja de hecho al no tener inscrito el divorcio en Uruguay por lo que no contaba con fe de soltería o partida de nacimiento, la cual le tardaría unos tres años.

Contactamos con la interesada y le orientamos sobre el fundamento jurídico que debía alegar para renovar, atendiendo a haber estado más de 3 años de matrimonio y tener custodia de sus hijos comunitarios, indicándole que debería recurrir la inadmisión alegando haber cogido cita para presentar la solicitud en plazo, y no haberla cursado por no recogerle el trámite en su momento.

10. SIN PRETENSIÓN.

11. TRANSCURSO DE MÁS DE UN AÑO.

12. DESISTIMIENTO.

Como reseña dentro de las quejas de **Extranjería** que no se han admitido a trámite por esta causa podemos citar la **queja 13/3178** en la que el interesado indicaba que había solicitado ayuda al Ayuntamiento de su localidad pero éste se la había denegado por no ser español a pesar de ser de un país comunitario, llevar 10 años en España, ser viudo y con un hijo. Antes de iniciar las actuaciones se recibió escrito del interesado en el que nos comunicaba que el asunto se había solucionado y solicitaba el cierre de la queja.

TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS

SECCIÓN PRIMERA: I.- EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA

I.2. Análisis de la situación en base a las quejas recibidas

I.2.f. Inmigración.

El principal dato que refleja el cambio que se ha operado en el último año en relación con la inmigración es el referido al número de personas inmigrantes que hay en nuestro país. Una cifra que pone de manifiesto el descenso continuado que desde hace ya algunos años viene produciéndose en el número de inmigrantes que llegan y permanecen en España.

En efecto, si en la época del “boom” económico y demográfico llegaba a nuestro país una media de quinientos mil nuevos ciudadanos cada año, esta situación empieza a cambiar con la llegada de la crisis económica y el proceso se acelera con la profundización de la recesión económica en los últimos años como lo demuestran los datos del Instituto Nacional de Estadística, que revelan que durante el periodo de 2010 a 2011 únicamente se empadronaron en España 3.753 extranjeros más. Un dato que contrasta notoriamente con los 500.000 de los años de bonanza.

Pero esta tendencia descendente no sólo se ha mantenido durante el periodo 2011 a 2012 sino que por primera vez en este año la tasa de inmigración ha sido negativa, es decir, en este periodo se han dado de baja en los padrones municipales de España más inmigrantes de los que han sido alta en los mismos. En efecto, los inmigrantes no europeos han pasado de ser 3.356.137 en enero de 2011 a 3.292.641 en el mismo mes de 2012, lo que se traduce en un descenso en la cifra total de extranjeros registrados de 15.229 personas.

Y este descenso en el número de personas extranjeras en España se ha trasladado de forma muy significativa al computo poblacional del conjunto del país, ya que, según datos del Instituto Nacional de Estadística, entre enero y junio de 2013 se registró un saldo migratorio negativo de 124.915 personas, un 50% superior al del semestre anterior (julio-diciembre de 2012), consecuencia de una caída de la inmigración del 11% y un aumento de la emigración del 10,7%.

Como bien reflejan estos datos, la realidad estadística de la inmigración ha cambiado notoriamente en nuestro país. Y este cambio de paradigma se ha traducido también en una alteración significativa en la prevalencia de las problemáticas de la población inmigrante, como se pone de manifiesto en las quejas que trasladan a esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz.

Así hemos pasado de atender preferentemente problemas relacionados con las trabas burocráticas impuestas a los inmigrantes, como era el caso de los trámites relativos a la contratación en origen, para centrarnos en los problemas que la crisis económica está deparando a los inmigrantes que aun permanecen en nuestro país, como son las denegaciones de las renovaciones de autorizaciones de trabajo y residencia por falta de cotización y empleo. Estos son los problemas que centran actualmente nuestra principal atención.

Unos problemas que, aunque tengan una especial incidencia sobre la población inmigrante, afectan en igual medida a la población española no extranjera, ya que guardan una íntima relación con las consecuencias derivadas de una crisis económica en ámbitos como el empleo donde se están batiendo récords de destrucción de puestos de trabajo.

No obstante, pese a tratarse de problemas compartidos por todos los españoles, la población inmigrante ha de hacer frente también a otro problema añadido, cual es el la progresiva conformación de un clima social de desconfianza hacia el trabajador extranjero, que es contemplado, cada vez más, como un competidor en la dura lucha por alcanzar los escasos puestos de trabajo que el mercado ofrece.

Nos preocupa mucho que se esté afianzando cada vez más entre la sociedad española el mensaje de que una de las alternativas válidas para afrontar la crisis actual sería enviar a su país de origen a aquellas personas extranjeras que ocupan actualmente puestos de trabajo que estén siendo demandados por españoles en situación de desempleo.

Este mensaje, además de constituir un caldo de cultivo perfecto para que surjan la xenofobia y el racismo, supone un cínico ejercicio de desmemoria e ingratitud al pretender culpar de la crisis a quienes, con su trabajo, fueron en gran medida los artífices del crecimiento económico en los años de bonanza.

Pero lo cierto es que este mensaje no sólo va calando entre la sociedad, sino que comienza a traducirse en cambios actitudinales que se extienden también a la Administración y a los responsables públicos, como se pone de manifiesto, por ejemplo, en las medidas que han ido adoptándose últimamente con la finalidad de ejercer un control más exhaustivo sobre la población extranjera y que se han traducido en un aumento considerable de las intervenciones policiales, consistentes en la detención e identificación de personas basadas exclusivamente en la tenencia de unos determinados rasgos físicos.

De igual modo debemos reseñar el énfasis puesto en las medidas orientadas al retorno, voluntario o involuntario, de los extranjeros a sus países de origen. Unas medidas que considero cuestionables tanto en su concepción como en su ejecución.

Al fin y al cabo, si algo nos demuestra la experiencia de estos años es que el número de personas inmigrantes que llegan a un país o permanecen en él está más relacionado con las tasas de empleo y prosperidad de ese país que con cualquier medida que pueda adoptarse para favorecer su llegada o promover su marcha. Fue la prosperidad la que trajo a los inmigrantes y es la crisis la que los está echando. No nos engañemos sobre esta realidad.

Pero si aun les quedara alguna duda respecto de lo que acabo de decir, les invito a que dirijan su mirada hacia una realidad complementaria que pone de manifiesto que absoluta vinculación existente entre la realidad migratoria de un país y la situación económica del mismo. Me refiero a esa nueva realidad de los españoles que emigran en número cada vez mayor a otros países en busca del sustento y las oportunidades que nuestro país les niega.

Según datos oficiales la población española en el extranjero creció en 100.000 personas en el año 2012 y ya hay casi dos millones de españoles viviendo fuera de España. La emigración está desplazando claramente a la inmigración y la cifra de 5,7 millones de

ciudadanos extranjeros censados en nuestro país empieza a palidecer ante los datos sobre el número de españoles expatriados.

IX. SALUD

2.5.1. El derecho a la asistencia sanitaria del Sistema Sanitario Público.

...

La segunda cuestión de relevancia dentro del ámbito subjetivo del derecho a la asistencia, ya hemos visto que gira en torno al derecho de las personas inmigrantes, fundamentalmente por lo que hace a las que carecen de autorización de residencia, las cuales normativamente se han visto excluidas del sistema, aún cuando conserven un derecho de carácter parcial a las asistencia por razones de urgencia, junto a otros conceptos concretos (atención a embarazo, parto y puerperio, o a personas menores de edad).

Por la preocupación que a este respecto nos embargaba iniciamos de oficio la **queja 12/3895**, en cuya tramitación interrogamos a la Administración Sanitaria sobre las medidas a adoptar en este campo, de manera que durante el ejercicio pasado recibimos la respuesta, la cual lleva a cabo una afirmación expresa del mantenimiento de la asistencia sanitaria a los inmigrantes residentes en Andalucía. Partiendo de la base de que las personas inmigrantes no pueden ser discriminadas en el ejercicio de este derecho, esgrime que la asistencia se sigue prestando con normalidad a este colectivo y que los documentos de reconocimiento de la asistencia sanitaria que se venían concediendo tienen plena vigencia, e insiste en seguir sobre este particular las Recomendaciones del Consejo de Europa y el Parlamento Europeo.

En esa tesitura, y contando con esta declaración formal (hemos podido acceder a las Instrucciones remitidas a todos los dispositivos asistenciales con esta finalidad), concluimos nuestras actuaciones en este expediente, aunque conscientes de las dificultades e incidencias que de alguna manera obstaculizan el acceso a la asistencia de los integrantes del colectivo que estamos considerando, así como del tratamiento de este asunto de una forma absolutamente heterogénea en los distintos dispositivos que integran el Sistema Sanitario Público de Andalucía, también hemos mostrado nuestra disponibilidad a los ciudadanos para seguir investigando los supuestos individuales que se nos presenten, y reclamando en su caso la remoción de dichos impedimentos para que puedan ser beneficiarios de las prestaciones sanitarias que les correspondan.

En este sentido por ejemplo tuvimos ocasión de pronunciarnos en la **queja 13/882**, promovida también por causa de la facturación de la atención sanitaria, proporcionada en este caso a un ciudadano cubano, a raíz de su ingreso en un centro hospitalario al que acudió por el estado de salud absolutamente precario que presentaba. Contaba al parecer con autorización para residir legalmente en España, y documento de reconocimiento de asistencia expedido por la Administración Sanitaria, el cual le había valido para ser asistido en otros dispositivos del sistema sanitario público de Andalucía sin ningún tipo de problemas, pero según el informe administrativo recibido, sin discutirse el derecho a la asistencia del interesado por la vía del Programa de Asistencia Sanitaria a inmigrantes, se señaló simplemente la falta de vigencia del reconocimiento temporal de su derecho, puesto que no fue renovado cuando el mismo expiró, de manera que en el momento en el que se produjo la demanda de asistencia por lo visto no tenía cobertura.

En la resolución que emitimos en este expediente analizamos la manera en la que la vinculación del derecho a la asistencia sanitaria del sistema público con el régimen de seguridad social, se proyectaba en relación con los extranjeros, y las vías alternativas de acceso fijadas por la Administración Autonómica para los extranjeros en situación irregular:

“En el marco de regulación más arriba reseñado, la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, vino a desarrollar para este colectivo el derecho a la protección de la salud contenido en el artículo 43 de la Constitución, de forma que su artículo 12 en su primitiva redacción otorgaba el mismo a los extranjeros que se encontraran inscritos en el padrón municipal en las mismas condiciones que los españoles.

Ateniéndonos a este criterio las personas extranjeras podían acceder a la asistencia sanitaria del sistema público porque residían y trabajaban legalmente en España, y se incluían en alguno de los regímenes de Seguridad Social; pero también porque figuraban en el padrón del municipio donde residían habitualmente, a lo que en principio se añadía para causar el derecho, de la misma manera que a los españoles y a tenor de los razonamientos más arriba realizados, la acreditación de la carencia de recursos económicos suficientes, conforme a lo establecido en el R.D. 1088/1989.

Lo que ocurre es que el marco normativo andaluz también respecto de este colectivo llevó a cabo una ampliación del derecho a la asistencia sanitaria, a través del Convenio suscrito en el año 1999 entre la Consejería de Salud, la Fundación Progreso y Salud, y diversas organizaciones (ONGs, sindicatos, y colegios profesionales), que dio origen al “Programa de atención sanitaria a inmigrantes”, con la finalidad de incorporar a la asistencia sanitaria a las personas inmigrantes no empadronadas.

En virtud de dicho programa y tras la derivación de alguna de estas organizaciones, se emite por el Distrito Sanitario correspondiente un documento de reconocimiento temporal del derecho a la asistencia sanitaria, mediante el cual se produce la asignación de médico y centro de salud, no requiriéndose en estos casos nada más.

El importante avance que supuso la supresión del requisito de la residencia legal, sustituyéndola por la exigencia del empadronamiento, se ha revertido sin embargo recientemente por las modificaciones operadas mediante el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, cuya disposición final 3ª modifica el artículo 12 de la Ley 4/2000, de 11 de Enero, antes reflejado, remitiendo a la legislación sanitaria la regulación del derecho a la asistencia de las personas extranjeras, y supeditando el derecho a la asistencia a la tenencia de una autorización de residencia en vigor.

De todas maneras, la Administración Sanitaria Andaluza ha manifestado formalmente a esta Institución la intención de mantener la asistencia sanitaria a los inmigrantes residentes en Andalucía, afirmando que la misma se sigue prestando con normalidad a los inmigrantes que no cuentan con autorización de

residencia, de manera que el documento de reconocimiento de la asistencia sanitaria que se ha venido concediendo a las personas que se encuentran en esta situación continúa plenamente vigente”.

Por otro lado pusimos de manifiesto determinadas incidencias en la tramitación del reconocimiento del derecho del interesado, puesto que pensamos que a la fecha de la caducidad de su reconocimiento temporal ya debía disponer de su tarjeta sanitaria individual, destacamos una vez más la vulneración del derecho a la información sobre las formas de acceso a los servicios sanitarios, y pedimos que se revisara de oficio y se anulara la liquidación efectuada, por considerar que al interesado se le dispensó asistencia urgente motivada por una enfermedad grave, y que esta última debe proporcionarse a cualquier ciudadano con independencia de su situación administrativa:

“Tanto en el régimen establecido por la Ley de extranjería como en el actual, modificado por el Real Decreto-Ley 16/2012, las personas extranjeras tienen reconocido el derecho a la asistencia sanitaria de urgencia por enfermedad grave o accidente, sin que sea necesario en estos supuestos acreditar situación administrativa alguna, cualquiera que sea la causa y hasta la situación de alta médica.

Cabe destacar en este punto que el concepto de asistencia urgente que se utilizaba en el artículo 12 de la Ley 4/2000 de 11 de enero, como el que ahora se contempla en el nuevo artículo 3 ter de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, no se identifica con el de asistencia urgente de carácter vital, tantas veces definido por la Jurisprudencia, como requisito clave para legitimar el reintegro de los gastos cuando la asistencia se presta por medios ajenos a los del Sistema sanitario público.

Mientras esta última exige que la naturaleza y síntomas de la patología que cause la demanda de asistencia hagan previsible un riesgo vital o inminente muy próximo, o un daño irreparable para la integridad física de la persona de no obtenerse de inmediato una actuación terapéutica; la atención urgente a las personas inmigrantes no presupone que exista un riesgo inmediato para la vida, basta con que se trate de un padecimiento de carácter grave o un accidente, para que se justifique la dispensación de aquella con independencia de la situación administrativa del paciente”.

La respuesta recibida del hospital afectado en el caso fue enteramente satisfactoria para la pretensión del interesado, pues para aceptar los términos de nuestra resolución, nos dio cuenta de la revisión del expediente de gasto y su subsiguiente anulación, a pesar de que el mismo ya se encontraba en fase ejecutiva.

En la **queja 13/2791** valoramos otras dificultades que se ponían de manifiesto en el acceso a la asistencia sanitaria de las personas inmigrantes en situación irregular, representadas en este caso por la exigencia de documentos identificativos (pasaporte) de los demandantes de aquella, en evitación del trasiego de tarjetas sanitarias dentro de este colectivo, y los riesgos que se derivaban de la falta de correspondencia de los pacientes con los datos registrados en las historias clínicas correspondientes.

Por nuestra parte, entendíamos que el derecho a la asistencia de los integrantes de este colectivo no se discutía por la Administración, y tampoco nos parecía que se pusiera

en tela de juicio por los profesionales que intervinieron en el supuesto concreto que analizamos, sino que el debate se proyectaba sobre la manera de acceder al mismo:

“Partimos en principio del valor de la tarjeta sanitaria o el documento de reconocimiento temporal de la asistencia para la identificación de quien se acerca a cualquier dispositivo del SSPA solicitando atención para sus padecimientos, y ello con independencia de que se puedan desencadenar las consecuencias legales oportunas para quien llevara a cabo un uso fraudulento de dicho instrumento.

Pensamos sin embargo que lo anteriormente reflejado no obsta a que con carácter general se puedan establecer medidas adicionales para reforzar la identificación de los usuarios, en aras de la garantía de su seguridad, y en evitación de una multiplicidad de efectos adversos que, de existir error en aquella, pudieran derivarse para los mismos, con muy diversos niveles de gravedad.

En este ámbito se sitúa la Estrategia de Seguridad del paciente, alegada por la Administración, como instrumento que dimana del Plan de Calidad, y que se desarrolla en una segunda etapa (2011-2014) en un documento que no deja de tener una naturaleza igualmente planificadora, definiendo metas y objetivos, así como acciones tendentes a contribuir a su consecución.

En este marco, y dentro del área denominada “Espacio compartido”, se define como objetivo la adecuación de la organización de la Unidad de Gestión Clínica para prestar atención segura a la persona, adaptada a sus características, su diversidad, y sus necesidades; y se consagra como acción dirigida al mismo la de garantía de la identificación y verificación inequívoca de la persona en todos los contactos de la ciudadanía con el SSPA.

Así destaca el Procedimiento general de identificación de pacientes, que tiende al establecimiento de una política de identificación segura de la persona a la que va dirigida el tratamiento, los cuidados o el servicio, y se prevé para ello que a todo ciudadano que sea atendido en el SSPA se le realice una recogida de datos administrativos (verificándose con un documento administrativo DNI, NIF/NIE, y/o pasaporte), o bien si ya se le hubieren recogido con anterioridad, que se proceda a la actualización o comprobación de los mismos.

Consultados los informes de evaluación sobre la implantación de esta Estrategia, en concreto el último referido al mes de Mayo del año en curso, nos encontramos con que al margen de que no todas las unidades de gestión clínica participan en la evaluación, algunos porcentajes relativos a las medidas, objetivos y criterios no alcanzan todavía un valor muy elevado, lo cual no viene sino a corroborar que la aplicación de las medias previstas en la Estrategia se produce aún de una manera muy desigual entre los distintos centros del SSPA.

Ahora bien la Estrategia más arriba referida y a efectos de identificación inequívoca, contempla el establecimiento de medidas específicas en pacientes vulnerables, añadiendo a continuación algunos supuestos que podrían considerarse como tales (enfermos mentales, menores, discapacitados, ...), y a los que nosotros sin lugar a dudas queremos añadir, reclamando similar

consideración de especificidad, a los pacientes que pertenecen al colectivo de inmigrantes irregulares o sin autorización para residir en territorio español.

Como ya hemos reseñado en el primer punto de esta resolución, la situación de estos pacientes a efectos del derecho a la asistencia sanitaria, se ha modificado sustancialmente tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril; pero ya con carácter previo a esta reforma normativa se hizo necesario arbitrar un procedimiento especial para vehiculizar el acceso a la asistencia sanitaria de aquellos inmigrantes que no figuraban inscritos en el padrón municipal, y que por lo tanto quedaban fuera del Sistema.

De ahí el Acuerdo de colaboración suscrito entre esa Consejería y diversas organizaciones sindicales y entidades no gubernamentales, cuya principal finalidad es «facilitar el acceso al Servicio Sanitario Público de Andalucía a la población inmigrante».

Como punto de partida de esta vía de acceso a las prestaciones del sistema, se tienen en cuenta las características de un colectivo en el que junto a las barreras idiomáticas y culturales, la vida itinerante, el desconocimiento de sus derechos básicos, al menos en un primer momento, y su fragilidad desde el punto de vista económico, se sitúa en un lugar destacado «la situación de irregularidad y el temor a la repatriación».

Es por eso que si con carácter general tenemos que saludar positivamente la implantación de la Estrategia de Seguridad del paciente, y las medidas que la misma conlleva para evitar los perjuicios a los que puede dar lugar un error en la identificación, pensamos que debe aplicarse con cautela respecto del colectivo que estamos considerando, pues la exigencia de requisitos adicionales a la exhibición de la tarjeta sanitaria o el documento de reconocimiento temporal del derecho a la asistencia, cuya obtención aparece garantizada por el Acuerdo antes aludido, puede convertirse en estos casos en una barrera añadida para el acceso a la asistencia, e incluso infranqueable para aquellos que no pueden aportar documentos adicionales de identificación, por la simple razón de que carecen de ellos.

Y es que ciertamente no podemos considerar que el requerimiento de la aportación de documentos identificativos conlleve una negativa a la atención sanitaria en el común de los casos, y conforme a este criterio viene procediendo esta Institución, al entender que lo único que se origina es una postergación del acceso a la asistencia que aparece justificada por un beneficio mayor.

Pero no podemos obviar que existe un colectivo de personas que ha accedido a nuestro país de manera irregular, y que reside en el mismo sin ningún título válido, que no puede aportar ningún documento identificativo expedido por las autoridades españolas, ni incluso de su país de origen, para los cuales la exigencia que estamos considerando, lejos de conllevar un mero retraso en la atención para las demandas de asistencia que no se estimen urgentes, puede implicar una auténtica negativa.

Como la exigencia de seguridad en estos casos se sigue manteniendo, a la vista de los episodios que se relatan en la documentación que integra el

informe administrativo, se impone por tanto la búsqueda de mecanismos que permitan alcanzar la identificación inequívoca de los pacientes, pero que no impliquen la petición de documentos adicionales de identificación a quienes no los posean, para de esta forma conjugar la garantía del ajuste de los datos de la historia clínica, con el acceso a la atención sanitaria correspondiente.

Llegados a este punto tenemos necesariamente que volver la mirada sobre las entidades y organizaciones suscriptoras del convenio, que en virtud del mismo han asumido una serie de obligaciones, entre las que figuran las de realizar funciones que favorezcan la accesibilidad a los servicios, y dentro de ellas, la de acompañar a la persona inmigrante al centro sanitario realizando la traducción, o incluso facilitarle un documento debidamente validado por la organización donde quede constancia de la necesidad asistencial de la misma.

Se nos ocurre por tanto que en los casos en los que la identificación de la persona inmigrante suscite dudas para los profesionales del centro de salud que le corresponda, se pueden utilizar las vías antes referidas para disipar las mismas, llevándose a cabo la identificación por el propio personal de la organización suscriptora del convenio que la ha derivado a aquél, cuantas veces se haga necesario, bien a través del acompañamiento personalizado, bien mediante un documento validado por la organización, que así viene a responsabilizarse de este crucial aspecto.

Advertidos sin embargo de la posibilidad de que dicho cumplimiento no sea factible en algunos casos, con lo que ello puede suponer de denegación implícita, elevamos a esa Administración Sanitaria una propuesta que permita la identificación inequívoca de las personas inmigrantes en situación irregular por medios alternativos, con el objeto de que se valore su adopción, y en su caso se regule su aplicación uniforme en el conjunto del territorio autonómico, con especial incidencia en las áreas geográficas donde es más elevada la tasa de población inmigrante en las circunstancias que venimos refiriendo”.

La **Sugerencia** que se realizó en este sentido a la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales aún no ha tenido respuesta.

SECCIÓN TERCERA: LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MENORES

10. Menores inmigrantes.

La situación que quedan las personas inmigrantes menores de edad, que llegan a Andalucía sin familia ni personas adultas responsables de ellos, que les den cobijo y atiendan sus necesidades, ha sido objeto de especial atención por parte del Ente Público de Protección de Menores. Para dicha finalidad la Comunidad Autónoma se ha dotado de centros donde de manera específica se atiende a estos menores. También en centros de acogida inmediata o en centros residenciales básicos se presta atención a estos menores, contando para ello con la colaboración de mediadores interculturales o educadores especializados en las plantillas de las respectivas Delegaciones Territoriales.

Consciente de la necesidad de dar continuidad a los programas sociales actualmente existentes para dar cobertura a tales necesidades el Parlamento de Andalucía aprobó la Proposición no de Ley relativa al impulso del III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (Proposición aprobada por la Comisión de Justicia e Interior, en sesión celebrada el día 19 de junio de 2013 y publicada en el BOPA 260, de 9 de julio) mediante la que se insta al Consejo de Gobierno a aprobar y poner en marcha el III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, que entre sus ámbitos de actuación contemple necesariamente el mantenimiento y priorización de los programas de atención a la juventud y la infancia, especialmente la atención de los menores extranjeros no acompañados.

En cuanto a la actividad cotidiana de gestión de quejas relativas a menores inmigrantes destacamos la **queja 12/869** en la que la representante de una asociación gestora de un centro para la atención de inmigrantes, nos relataba el caso de un menor inmigrante no acompañado al que tenían acogido, de hecho, en dicho centro, en espera de que fructificasen las actuaciones que venían realizando para que la Administración asumiera la tutela de dicho menor tal como determina la legislación.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos informe a la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social de la provincia afectada, respondiéndonos que antes de adoptar ninguna medida de protección estaban realizando averiguaciones en torno a la identidad del menor, especialmente en consideración a la escasa fiabilidad de la documentación que éste portaba puesto que se trataba de una fotocopia, carente también de fotografía que lo identificase.

Al no disponer el joven de ninguna otra documentación que acreditase su identidad, en formato original y con fotografía, es por lo que no podían considerarse desproporcionadas las averiguaciones en torno a su identidad y para acreditar su edad, por la significación jurídica de este dato para el Ente Público de Protección.

No obstante, la postura que viene manteniendo esta Institución en torno a esta problemática es que salvo que resulte evidente la mayoría de edad habrá de estarse a la documentación que porte la persona, con sus consecuentes efectos jurídicos, ello sin perjuicio de que se recaben cuantas pruebas y datos sean necesarios para acreditar tanto la edad como la identidad de la persona.

En cualquier caso, en lo que respecta al asunto concreto abordado en la queja, con base en el mencionado documento, la policía ingresó al joven en un centro de protección de menores de la provincia, sin llegar a realizar una prueba oseométrica que avalara su minoría de edad. A los pocos días el joven decidió abandonar el centro para proseguir con su proyecto migratorio, encontrándose en paradero desconocido desde entonces.

En la **queja 13/2381** un joven inmigrante, muy cercano a la mayoría de edad, pedía que esta Institución interviniese para obtener algún tipo de ayuda social. Idéntica petición se realiza en la **queja 13/2933**, tratándose en este caso de un joven inmigrante que acaba de alcanzar la mayoría de edad. Pero quizás la queja más significativa al respecto fue la **queja 13/3492** en la que una asociación dedicada a la atención a jóvenes inmigrantes nos exponía su pesar por la situación en que quedaban los menores tutelados al cumplir la mayoría de edad, con especial referencia a menores inmigrantes.

A este respecto hubimos de referirnos necesariamente al programa social implementado por la Junta de Andalucía "+18", también conocido como Programa de Mayoría de Edad, que inició su andadura en 2005 y que hasta 2013 había llegado a atender a más de 1600 jóvenes, que en unos casos residieron (un máximo de un año) en pisos de autonomía (denominados recursos de alta intensidad), y en otros casos se beneficiaron de cursos, talleres y orientación socio laboral en centros de día (recursos de baja intensidad).

Tras documentarnos para dar respuesta a la queja pudimos conocer que la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Andalucía puso en marcha en el ejercicio 2013 un nuevo programa social para la atención de menores con edades comprendidas entre los 16 y 18 años, con la finalidad de dar respuesta al importante porcentaje que representan en los centros de protección (aproximadamente el 40% del total), como por el reto que para ellos supone la salida del Sistema de protección cuando cumplan la mayoría de edad, y cuyo objetivo es dotar de las herramientas necesarias para afrontar el paso a la vida adulta e independiente de estos chicos y chicas.

En concreto, ya se encuentran operativas dentro de este nuevo programa, a través de conciertos con entidades colaboradoras con amplia experiencia y reconocida solvencia en el trabajo con menores, un total de 130 plazas del programa repartidas por centros de las provincias de Almería y Granada. En Almería están funcionando un total de 55 plazas.

Por su parte, en Granada, están en marcha 75 plazas y en Órgiva están operativas, precisamente desde el 1 de noviembre pasado, 30.

Los profesionales encargados de desarrollar el proyecto elaboran itinerarios de inserción personalizados a través de entrevistas personales con los chicos y chicas, de manera que se puedan establecer cuáles son los recursos que necesitan desde el punto de vista lingüístico, cultural, social y laboral. Además, se pretende insertar a estos menores en el contexto laboral más inmediato, contactando a través de diversas vías con el tejido productivo y laboral inmediato de la zona.

En consecuencia, cabe esperar que el nuevo programa social cuyas actuaciones se suman al programa de mayoría de edad que venía desarrollando la Administración de la Junta de Andalucía mejore la situación de los menores al alcanzar la mayoría de edad, sin que ello fuese obstáculo para que en supuestos concretos e individualizados se pudiera

reclamar una intervención específica para casos concretos que requirieran de otras actuaciones.

También destacamos las actuaciones que desarrollamos en la **queja 13/4508** que iniciamos a instancias de un centro de acogida para mujeres inmigrantes, en relación con los trámites para documentar a un recién nacido en dicho hospital, cuya madre no pudo acreditar documentalmente su identidad.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos la emisión de un informe a la Consejería de Salud sobre el caso concreto de la menor aludida en la queja, así como respecto de las posibles instrucciones u órdenes de servicio que pudiera haber emitido esa Consejería para la documentación de recién nacidos cuyas madres no dispusieran de documentación que acreditase su identidad de forma fehaciente.

En relación al caso concreto de la menor la información que nos fue remitida por la Consejería confirmaba la solución de los aludidos problemas burocráticos, señalando que el subdirector médico del hospital remitió un oficio a la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias informando de la remisión del certificado de nacimiento de la menor a la Fiscalía de la Audiencia de Sevilla, por ser este el organismo que solicitó dicho documento.

Así las cosas, tras acreditar la solución del problema de documentación del menor, dimos por concluidas nuestras actuaciones en la queja en lo que a este asunto concreto concierne. No obstante, además de este problema particular, interesaba conocer a esta Institución las causas que pudieron motivar el retraso en la emisión de dicho certificado de nacimiento, todo ello con la finalidad de evaluar el actual protocolo de registro de recién nacidos de madres inmigrantes, cuyos datos de identidad pudieran desconocerse, o no quedar suficientemente acreditados en esos momentos.

En tal sentido dirigimos un nuestro escrito a la Consejería, rogando nos informase acerca del protocolo de actuación de los hospitales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para certificar los nacimientos de recién nacidos cuyas madres, por el motivo que fuera, no pudieran acreditar en esos momentos documentalmente su identidad. De igual modo, rogamos su colaboración a fin de que nos informase si, a la vista de los inconvenientes burocráticos detectados en la presente queja, por parte de la Administración sanitaria de Andalucía se consideraba necesario implementar algunas mejoras en los mecanismos de coordinación actualmente existentes con las Administraciones Públicas implicadas en la correcta inscripción de los datos de identidad de dichos recién nacidos en el Registro Civil.

En estos momentos nos encontramos a la espera de recibir la aludida documentación. De la conclusión de los trámites en la presente queja daremos cuenta en el próximo informe que sobre las actuaciones del Defensor del Menor de Andalucía presentaremos ante el Parlamento de Andalucía.