

DEFENSOR DEL PUEBLO
Informe anual 2005
y
debates en las Cortes Generales

I. Informe

CORTES GENERALES

SUMARIO

6.7.4. Situación de los ciudadanos extranjeros con resoluciones de expulsión no ejecutables	347
6.8. Oficinas consulares	350
6.8.1. Atención y comunicación con las dependencias consulares	350
6.8.2. Supervisión de los criterios de actuación consular	353
6.9. Oficinas de extranjeros	358
6.10. Procedimiento de extranjería	368
6.10.1. Regularizaciones	368
6.10.2. Derecho a la vida en familia	378
6.10.2.1. Trámites de reagrupación familiar	378
6.10.2.2. Equiparación de las parejas de hecho a los matrimonios	382
6.10.3. Autorizaciones de residencia y trabajo en régimen general	383
6.10.4. Régimen comunitario	388
6.10.5. Autorización laboral de penados extranjeros	391
6.10.6. Admisión de escritos de extranjería por el servicio postal	392
6.11. Asilo	392
6.12. Racismo y xenofobia	397
7. ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA	403
7.1. Educación no universitaria	404
7.1.1. Instalaciones escolares	404
7.1.2. Escolarización	409
7.1.3. Admisión de alumnos	419
7.1.4. Ordenación académica	429
7.1.5. Educación especial	433
7.1.6. Otras cuestiones relacionadas con la educación de niveles no universitarios	439
7.2. Enseñanza universitaria	445
7.2.1. Acceso a la Universidad	445
7.2.2. Homologaciones de títulos universitarios extranjeros	450
7.2.3. Obtención y homologación de títulos relacionados con las ciencias de la salud	455
7.2.4. Becas y ayudas al estudio de carácter personalizado convocadas por el Ministerio de Educación y Ciencia	459
7.2.5. Otras ayudas al estudio y a la investigación	469
8. ADMINISTRACIÓN SANITARIA	475
8.1. Universalización del derecho a la asistencia sanitaria	476
8.2. Información y documentación clínica	477

A la vista de los términos del informe oficial, la Institución procedió a una ampliación de la investigación, a fin de esclarecer determinadas cuestiones sobre el régimen de actuación de esta entidad colaboradora, la forma en la que ha sido seleccionada y los controles que se establecen sobre la misma, así como el tipo de actuaciones que realiza la Embajada, en el caso de que el solicitante de visado no abone el dinero adicional que se requiere para la más ágil gestión de sus expedientes. Al cierre de este informe, la Institución está estudiando la respuesta recibida, por lo que en próximos informes se dará cuenta de la posición que se adopte en torno a este asunto (0419105, 0419538, 0501238, etcétera).

La misma legación ha dado lugar a la tramitación de otras investigaciones relacionadas con el cumplimiento de la normativa, en materia de revisión de los actos administrativos y de resolución de los recursos que se presentan frente a denegaciones de visados.

Así, en una de las quejas recibidas, se planteaba que la sección consular de la Embajada de Pakistán había denegado un visado, motivando dicha denegación en la existencia de «discrepancias en documentos públicos locales», sin precisar en qué consistían las discrepancias advertidas. El informe recibido de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, indicaba que las discrepancias en cuestión se referían a la fecha de nacimiento de la esposa.

A juicio de esta Institución, la utilización de una fórmula tan vaga en la motivación, impide que los interesados tengan conocimiento de cuál sea el problema concreto, dejándoles en una situación de indefensión a la hora de utilizar los recursos contra la resolución, tanto en vía administrativa como jurisdiccional. Por todo ello esta Institución estimó procedente formular una sugerencia para que se procediera a la revisión del expediente, a fin de ratificar la existencia de discrepancias en la fecha de nacimiento de la peticionaria de visado y, de comprobarse las mismas, que se indicase de forma expresa cuáles eran los documentos donde se ha advertido tal discrepancia. Además, para el caso de que tras la revisión se advirtiera la existencia de un error, se sugería que se procediera a la revocación de la decisión adoptada y la emisión del visado. La sugerencia fue aceptada.

Al propio tiempo se formuló una recomendación para que, en el caso de denegación de visados de reagrupación familiar, se informe adecuadamente a los interesados de la causa de denegación, sin utilizar fórmulas generales que impiden conocer a los titulares del visado cuál es en realidad el problema surgido. Sobre esta resolución se está a la espera de la respuesta de la Administración (0419538).

También ha sido necesario formular una sugerencia y, finalmente, al entender que el asunto tenía alcance general, un recordatorio de deberes legales, por la decisión de la sección consular de la Embajada en Islamabad de no resolver los recursos de reposición que se presentan frente a las denegaciones de visados, al entender que los recursos podían considerarse desestimados por silencio. El Defensor del Pueblo tuvo que llamar la atención de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares sobre la obligación que la Administración tiene de resolver en tiempo y forma debidos las peticiones y recursos que se le planteen. Por ello no resulta admisible acogerse al silencio administrativo, que es una institución de garantía de los ciudadanos frente a retardos arbitrarios

de la Administración, para reducir a la inutilidad un remedio procedimental, cuya función es que la Administración tenga ocasión de corregir sus actos con carácter previo a la vía judicial. Además, como se razonaba en el texto del recordatorio de deberes legales remitido por esta Institución, la peculiar interpretación efectuada por la sección consular de la Embajada en Islamabad conduciría a considerar superfluo el concepto de demora en la resolución.

La citada Dirección General manifestó asumir el recordatorio y haber dado instrucciones a la oficina en Pakistán, para que se resolvieran expresamente los recursos que se presentasen; también aceptó la sugerencia, en el mismo sentido que le fue formulada en un asunto individual (0417578 y 0419538).

6.9. Oficinas de extranjeros

Como ya quedó reflejado en los dos informes precedentes, los sucesivos procesos de regularización, abiertos tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, ocasionaron una situación de demora generalizada en numerosas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, ya que el importante aumento del volumen de trabajo no se vio acompañado, en igual o similar medida, de la debida dotación de medios personales y materiales.

Ello determinó el inicio de una investigación de oficio y la elaboración de una recomendación a las distintas administraciones implicadas, a fin de que se adoptasen medidas de urgencia que, en esencia se concretaban en la necesaria creación de oficinas únicas de extranjeros, en provincias con un alto índice migratorio, la adecuación de la plantilla a las nuevas necesidades, la incorporación de medios telemáticos y la articulación de un sistema nacional de información accesible al público, que permitiera a los administrados identificar en todo momento el concreto órgano administrativo tramitador de sus peticiones.

En el curso del año 2005 se ha recibido la contestación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en la que se hace alusión a cada uno de los puntos de la citada recomendación y se concluye subrayando la coincidencia de criterios de ese centro directivo con el contenido de la misma.

A este respecto, se expone la intención de avanzar en el proceso de creación de oficinas únicas de extranjeros (que ya se encontraba en marcha en las provincias de Tarragona, Granada y Ciudad Real), indicándose que se han ido adoptando medidas encaminadas a paliar las necesidades de personal detectadas y que está prevista la entrada en funcionamiento de una aplicación informática que permita la consulta en tiempo real de los expedientes en trámite o concluidos, por parte de los organismos competentes en los distintos departamentos ministeriales, pudiendo los interesados consultar a través de conexiones a Internet el estado de tramitación de sus solicitudes.

Asimismo, se hace referencia a las importantes mejoras llevadas a cabo a partir del mes de junio del año 2004, tras establecer el Gobierno un «Plan de medidas urgentes en materia de extranjería», y a la notable simplificación de los trámites administrativos introducidos por el nuevo Reglamento de extranjería, lo que, según criterio de la citada

DEFENSOR DEL PUEBLO
Informe anual 2006
y
debates en las Cortes Generales

I. Informe

CORTES GENERALES

SUMARIO

5.1.1.	Pasaportes digitalizados.....	277
5.1.2.	Atención consular a los emigrantes	278
5.1.3.	Pensiones asistenciales.....	279
5.2.	Asistencia y protección en el exterior	280
5.3.	Principales investigaciones en relación con los presos españoles en el extranjero	282
5.3.1.	Principales investigaciones	282
5.3.2.	Condiciones de vida en el interior de las prisiones extranjeras....	282
5.3.3.	Principales quejas recibidas en relación con la actuación de órganos de la Administración pública española	284
5.3.4.	Principales quejas en relación con la actuación de órganos de la Administración pública extranjera.....	285
5.3.5.	Principales quejas en relación con el traslado de los presos españoles en el extranjero para cumplimiento de su condena en su país de origen.....	287
6.	INMIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA.....	289
6.1.	Trasposición del estatuto comunitario de los residentes de larga duración .	289
6.2.	Entradas a territorio nacional	290
6.2.1.	Denegaciones de entrada	290
6.2.2.	Visitas y actuaciones en los puestos fronterizos	293
6.2.3.	Autorizaciones de regreso.....	295
6.3.	Entrada por puestos no habilitados	296
6.3.1.	Seguimiento de las resoluciones emitidas con ocasión de la visita a la Ciudad Autónoma de Melilla.....	296
6.3.2.	Presión migratoria sobre las Islas Canarias	300
6.3.3.	Consecuencias de la interceptación y el rescate de personas en alta mar	302
6.4.	Menores extranjeros no acompañados	303
6.4.1.	Procedimientos de repatriación y documentación de los menores.	303
6.4.2.	Visitas y actuaciones en relación con los centros de atención a menores extranjeros no acompañados.....	307
6.4.2.1.	Visita al Centro de acogida de menores extranjeros no acompañados Nuestra Señora del Cobre, de Algeciras....	307
6.4.2.2.	Seguimiento de las visitas realizadas a centros de atención a menores extranjeros no acompañados en la Comunidad Autónoma de Canarias	309
6.5.	Centros de internamiento de extranjeros	310
6.5.1.	Seguimiento de las visitas realizadas a varios centros de internamiento en 2005	310
6.5.2.	Visitas y actuaciones en centros de internamiento de extranjeros en el año 2006.....	314

SUMARIO

6.5.2.1. Centro de internamiento de Algeciras e instalaciones en construcción en isla de las Palomas, Tarifa (Cádiz).....	314
6.5.2.2. Centro de internamiento de extranjeros de Málaga.....	316
6.5.2.3. Centro de internamiento de extranjeros de Valencia.....	318
6.6. Expulsiones y devoluciones	319
6.6.1. Atención y protección de ciudadanos extranjeros en situación irregular que denuncian ser víctimas de delitos	319
6.6.2. Actuaciones relacionadas con cuestiones de procedimiento.....	321
6.6.3. Intervenciones relativas a la tramitación y ejecución de las expulsiones y devoluciones	324
6.6.4. Situación de los ciudadanos extranjeros con resoluciones de expulsión no ejecutables	326
6.7. Oficinas consulares	328
6.7.1. Acceso y comunicación con las dependencias consulares.....	329
6.7.2. Supervisión de los criterios generales de actuación consular.....	331
6.8. Oficinas de extranjeros.....	334
6.9. Procedimientos de residencia y cuestiones conexas	340
6.9.1. Regularizaciones y normalización	342
6.9.1.1. Normalización	342
6.9.1.2. Otros procedimientos de regularización.....	343
6.9.2. Trámites de reagrupación familiar	344
6.9.2.1. Personas reagrupables.....	344
6.9.2.2. Trámites y requisitos de los reagrupantes	346
6.9.2.3. Vicisitudes en la fase de tramitación del visado.....	347
6.9.3. Autorizaciones de residencia y trabajo en régimen general.....	349
6.9.4. Obtención de la tarjeta en régimen comunitario	351
6.10. Asilo.....	354
6.11. Racismo y xenofobia	358
7. ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA.....	361
7.1. Educación no universitaria.....	361
7.1.1. Instalaciones escolares.....	361
7.1.2. Escolarización.....	368
7.1.3. Admisión de alumnos.....	375
7.1.4. Educación especial.....	381
7.1.5. Violencia escolar.....	384
7.1.6. Otras cuestiones relacionadas con la educación en niveles no universitarios	389
7.2. Enseñanza universitaria.....	395
7.2.1. Acceso a la Universidad	395
7.2.2. Homologaciones de títulos universitarios extranjeros.....	403

en los que se encontraban internados. También se identificó a la tripulación del barco, compuesta por siete ciudadanos gambianos contra los que se siguen actuaciones penales.

A la vista de los datos recibidos, se procedió a dar por concluida nuestra investigación, al no existir en el caso planteado testimonio alguno de los interesados o de la tripulación, que permitiera poner en duda su intención de entrada irregular en el espacio Schengen, de lo que se dio cuenta a la asociación compareciente (06030851).

Para concluir este epígrafe procede hacer mención al rescate por parte del pesquero español Francisco y Catalina de 51 personas de origen africano, que se encontraban a la deriva en un cayuco en alta mar frente a las costas de Malta, y de la posterior inmovilización del buque por orden de las autoridades de aquel país a unas millas de su territorio. En el mes de julio de 2006, el Defensor del Pueblo se dirigió al Ombudsman maltés expresándole su preocupación por los efectos que para estos ciudadanos tendría una medida de rechazo y puso de manifiesto la urgencia por encontrar una salida justa a esta situación, y proteger así los derechos humanos de las personas rescatadas, que según los primeros indicios disponibles provenían en su mayoría de zonas en conflicto. Por otra parte, el titular de la Institución recordó a su homólogo que los mecanismos previstos en los convenios internacionales de protección de personas en situación de vulnerabilidad en alta mar buscan que el acto de salvamento no constituya para quienes lo llevan a cabo un esfuerzo desproporcionado o de consecuencias extremadamente gravosas, como estaba ocurriendo en el caso de este pesquero.

Finalmente, tras días de negociaciones diplomáticas, la situación se resolvió mediante un reparto de estos ciudadanos entre diversos países de la Unión Europea, asumiendo España un importante contingente, a los que se trasladó a nuestro país para determinar lo procedente sobre su permanencia o repatriación.

6.4. Menores extranjeros no acompañados

6.4.1. Procedimientos de repatriación y documentación de los menores

La emigración transnacional de personas menores de edad sin la compañía de familiares adultos es un fenómeno relativamente reciente en España al que, en atención a la vulnerabilidad de estos menores y a las múltiples consideraciones que es necesario atender, esta Institución viene dedicando particular atención.

Así, varias quejas ponían de manifiesto la existencia de ciertas disfunciones en la determinación de la minoría de edad, lo que obviamente determina el acceso al sistema de protección o la aplicación del régimen general de extranjería. En concreto, dos organizaciones no gubernamentales mantenían que, pese a la apariencia de minoría de edad de algunos extranjeros indocumentados llegados a Canarias, se les trataba como adultos sin realizarles pruebas para determinar su edad, incoándoles procedimientos de expulsión e internándolos. Una vez concluido el internamiento, si resultaba imposible ejecutar la expulsión, estas personas eran puestas en libertad y trasladadas a Madrid, donde acababan siendo reconocidos como menores de edad.

plazo establecido al efecto sin que se haya acreditado el cumplimiento del requerimiento correspondiente. Además, en el caso analizado, se consideró necesario realizar una sugerencia a fin de que el Consulado estime atendido el requerimiento realizado en el expediente de solicitud de visado de residencia por reagrupación familiar de la menor y prosiga la tramitación de la solicitud, procediéndose a la concesión del visado en el caso de que no haya otras razones que lo impidan. En la fecha de cierre de este informe no se había recibido respuesta sobre la posición de la Administración al respecto (06045996).

Por lo que respecta a las oficinas consulares de Accra y Dakar, se detectó que se habían producido las notificaciones de la desestimación de los recursos a través de la figura del silencio administrativo. En el primero de los asuntos se estimó conveniente dirigir un escrito a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares recordando el deber legal que le incumbe de asegurar que las representaciones españolas en el exterior se ajusten a lo previsto en la Ley 30/1992 y, en consecuencia, se dicte resolución expresa sobre todos los recursos formulados (05014553).

En el caso del Consulado en Dakar, teniendo en cuenta la anterior resolución, se dirigió una sugerencia a la citada Dirección General a fin de que se procediera a la resolución expresa del recurso de reposición interpuesto contra la denegación de un visado de residencia por reagrupación familiar a la interesada. La sugerencia fue aceptada (05021861).

Uno de los asuntos que ha merecido una atención especial durante el año 2006, aunque también se aludió al mismo en el pasado informe, ha sido el funcionamiento general de la Embajada de España en Pakistán, lo que se ha traducido en la tramitación de diversas investigaciones.

La primera cuestión controvertida era la exigencia, dada la carga de trabajo y la falta de recursos de la oficina consular, de que los interesados pagaran una cantidad de 15.000 rupias para que la Embajada gestionase más rápidamente la solicitud con la ayuda de colaboradores externos. Del informe recibido de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares se desprendía que la Embajada considera escasamente fiables los documentos de filiación expedidos por las autoridades locales, por lo que habría optado por ofrecer un sistema a través del cual una única firma consultora local realiza las verificaciones oportunas por cuenta de la embajada.

Una vez evaluada toda la información recibida, se ha concluido que los solicitantes de visado quedan en una situación de gran debilidad ante informes cuyo proceso de investigación dista de ser transparente y que determinan en la práctica la concesión o denegación de los visados que solicitan. Además, ha de ponerse en cuestión el hecho de que la legación considere que no queda vinculada por la opinión de los investigadores, puesto que, en realidad, según la información recibida de la propia embajada, no se cuenta con los medios propios para efectuar nuevas verificaciones (0419105, 0419538, 0501238, etcétera).

Otro aspecto que llamó la atención en el curso de las investigaciones fue el rol que se atribuía la propia embajada cuando apreciaba la existencia de fraude. Así, esa oficina no dudó en calificar de delictiva una determinada actuación de una persona al imputarle que había incluido a dos personas como hijos suyos, cuando la investigación llevada a cabo por la consultora antes referida mantenía que eran sobrinos. La solución adoptada fue denegar los visados de toda la familia, por considerar que existe mala fe en la conducta de los solicitantes. En la misma línea, al apreciarse una manipulación en los

certificados de nacimiento de dos de los hijos, todos los visados solicitados por una familia fueron denegados mediante resolución en la que se indicaba «falsedad en documento público», justificándose nuevamente la ausencia de transparencia en la actuación administrativa en aras de un fin «preventivo y ejemplificante» (05030222).

Además, cuando la sección consular aprecia mala fe, se ha comprobado que no ofrece la información necesaria sobre la causa de denegación, en consecuencia, la ausencia de esta información que ha llevado a la denegación de la solicitud supone dejar en indefensión a los interesados, especialmente si su deseo es impugnar la resolución. Todo ello a pesar de la aceptación de una recomendación remitida en el año 2005 a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, para que se ofreciera una información más adecuada sobre la causa de la denegación de los visados, que no dejara a los solicitantes en la indefensión más absoluta (0419538 y 05016972).

También se han apreciado irregularidades severas en el procedimiento de la resolución de visados. Esta Institución se vio en la necesidad de recordar, una vez más, a la Administración consular su obligación de velar para que la oficina en Islamabad dicte resolución expresa en todos los procedimientos y la notifique a los interesados, cualquiera que sea su forma de iniciación.

En definitiva, de las investigaciones realizadas y las actualmente en curso, puede concluirse que el procedimiento seguido en la Embajada de Islamabad respecto de la tramitación y resolución de visados, desconoce las garantías que establece el ordenamiento jurídico, vulnerando con ello los principios de legalidad y seguridad jurídica.

En consecuencia, se ha formulado una recomendación a fin de que se realice una inspección en la oficina consular de España en Islamabad, con el objetivo de analizar y corregir las prácticas seguidas en la tramitación de visados. Además, se ha recomendado que se articule la colaboración de los despachos encargados de la verificación a través de instrumentos jurídicos pertinentes que aseguren la capacidad de inspección y supervisión de la propia embajada a fin de detectar la existencia de irregularidades. También se ha subrayado las dudas que suscita el tratamiento de los datos de carácter personal de los solicitantes de visado por parte de las firmas colaboradoras de la oficina consular, teniendo en cuenta que no existe instrumento jurídico alguno que fije tal colaboración y establezca los límites para el uso de los datos objeto de cesión. Al cierre del presente informe, esta recomendación estaba pendiente de respuesta (0419105).

Por último, en el curso de la tramitación de varias quejas se han podido conocer las demoras en los procedimientos atribuidas a errores informáticos de la Administración, que han determinado en algunos casos la indebida denegación de la solicitud. En estos casos, la Institución ha intervenido para subsanar los errores detectados, procurando la agilización del procedimiento correspondiente (0423366, 05034114, etcétera).

6.8. Oficinas de extranjeros

Como es sabido, la Administración española se ha visto forzada en los últimos años a incrementar la dotación de medios materiales y personales de las distintas oficinas de extranjeros, ante la incesante demanda de ciudadanos que, junto con sus familias, pretenden obtener las necesarias autorizaciones para residir legalmente en España e

promotores de las empresas se ha dictado auto de archivo provisional, y algunos trabajadores han solicitado que se les permita el inicio de la actividad con un nuevo empleador. La Subdelegación del Gobierno en Málaga ha comunicado a esta Institución que ha elevado consulta al respecto a la Dirección General de Inmigración, por lo que la investigación continuará hasta conocer la decisión que finalmente se adopte (06012553).

6.9.1.2. Otros procedimientos de regularización

Durante el presente año, se han recibido quejas de varios ciudadanos nigerianos en situación irregular en España, poniendo de manifiesto que cumplen con todos los requisitos para obtener autorización de residencia por circunstancias excepcionales, pero no pueden presentar certificado de antecedentes penales, ya que la legislación nigeriana exige que se soliciten personalmente en el correspondiente registro en Nigeria.

En la situación de estas personas la salida de España no resulta una opción viable ya que precisamente cualquier posibilidad de regularización se vincula a su permanencia en el territorio nacional. No obstante, los ciudadanos nigerianos que han pretendido regularizar su situación en España sin presentar la documentación regularmente legalizada han visto denegadas sistemáticamente sus solicitudes.

En relación con tal cuestión, se recibió un prolijo informe del Consulado General de España en Lagos en el que exponía su criterio respecto a la exigencia de comparecencia personal de los interesados para la legalización de su certificado de antecedentes penales en esa oficina, lo que resulta imprescindible para la obtención de la autorización de residencia. El Consulado manifestaba que siendo consciente de la particular problemática que esta exigencia suscita había informado a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares de la situación planteada.

Esta Institución ha iniciado actuaciones ante dicho organismo y paralelamente, ha dado traslado de los antecedentes a la Dirección General de Inmigración, solicitándole los datos que obran en dicha Dirección General, relativos al número aproximado de afectados por esta situación, así como las alternativas que baraje para articular vías en nuestro ordenamiento, o mediante la cooperación con las autoridades nigerianas, que posibiliten una solución satisfactoria. A la fecha de cierre del presente informe, se está a la espera de la preceptiva respuesta (06011752 y relacionadas).

También se tramitó de oficio una investigación en relación con la situación en que se encontraba un matrimonio indonesio-pakistaní que se había establecido en España después de que Alemania inadmitiera a trámite sus solicitudes de asilo. Ambos cónyuges habían solicitado autorización de residencia por circunstancias excepcionales, por considerar que el retorno a sus países de origen podría poner en peligro sus vidas, en atención a su disparidad de cultos.

Esta Institución puso de manifiesto a la Delegación del Gobierno en Cantabria la necesidad de que la Administración española contrastara la veracidad de las manifestaciones de los interesados y de que se protegiera la unidad familiar autorizando la residencia en España de ambos cónyuges y sus hijos, uno de ellos nacional español, con independencia de que quedara acreditada la situación de riesgo respecto de uno solo de

los cónyuges. La Delegación del Gobierno en Cantabria aceptó realizar las verificaciones sugeridas desde esta Institución a través de los servicios consulares y, finalmente, expidió las solicitudes de residencia solicitadas (05031028).

6.9.2. Trámites de reagrupación familiar

6.9.2.1. Personas reagrupables

Varios ciudadanos españoles, adoptantes de menores de nacionalidad china, formularon queja ante esta Institución manifestando que para la entrada en España de los menores se les había exigido la tramitación de un visado de residencia para la reagrupación familiar por el régimen general de extranjería. En aplicación de dicho régimen, se les exigía la emisión de un informe gubernativo acreditativo de que reunían las condiciones para reagrupar.

Los interesados afirmaban que para la adopción es necesario contar con un certificado de idoneidad, cuyos requisitos son más rigurosos que los exigidos para una reagrupación, por lo que consideraban esta exigencia superflua y retardataria.

Solicitado informe a la Dirección General de Inmigración, esta comunicó que en 2005 tuvo constancia de la problemática surgida en relación con la llegada a España de menores extranjeros adoptados, con adopción simple o plena, o con resoluciones de tutela con fines de adopción por parte de ciudadanos españoles, cuando los menores viajan con pasaporte de su país de origen al no haber sido posible su inscripción en el Registro Civil Consular, bien por no tratarse de adopción plena, bien por exigirlo así las autoridades de dicho país. Para evitar estos problemas se dictó una instrucción indicando que en estos casos se debería expedir visado de residencia para el menor en régimen general, con independencia de que posteriormente adquiriera la nacionalidad española.

El mencionado centro directivo señala que tuvo conocimiento de que algunas subdelegaciones y delegaciones del Gobierno requerían diversa documentación para acreditar los recursos económicos y la disponibilidad de vivienda del reagrupante, lo que llevó a la emisión de una circular en la que se ha aclarado que el certificado de idoneidad expedido por las autoridades autonómicas resulta suficiente a estos efectos para entender cumplidos los requisitos necesarios para la reagrupación.

Una situación similar se le planteó a un matrimonio español de origen marroquí, al que las autoridades judiciales marroquíes y españolas habían reconocido el ejercicio de la tutela dativa sobre un menor marroquí en situación de desamparo, residente en Marruecos.

También en este caso el Consulado en Tetuán requirió a los interesados que aportasen informe gubernativo exigido para la reagrupación familiar en el régimen general de extranjería. Esta actuación se realizó en cumplimiento de las Instrucciones de 1 de diciembre de 2004, dictadas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, que contemplan la situación de los menores procedentes de países de tradición jurídica coránica, sobre los que se constituye una *kafala* no otorgada por sus padres biológicos, sino mediante intervención pública.

El informe elaborado por la Embajada en Ghana no deja dudas sobre la envergadura de las falsificaciones documentales que presentan los expedientes de solicitud de visado en la Embajada de España en Ghana, y explica el alto número de denegaciones de visados de residencia por reagrupación familiar que presenta esta legación. No obstante, dicho informe asume unos criterios generales de flexibilidad para permitir a los interesados realizar alegaciones en relación con los defectos documentales observados en los expedientes, y para probar la relación de parentesco por otros medios de prueba distintos de las certificaciones registrales que no se aprecian en todos los casos de los que ha tenido conocimiento esta Institución, ni se evidencian en las resoluciones en las que se deniegan las solicitudes de visado. Por ello, esta Institución deberá seguir examinando cada uno de los casos que individualmente se planteen (0413059, 0413119, 06036978, etcétera).

De las quejas investigadas se desprende que también el Consulado General de España en Lagos (Nigeria) ha detectado disfunciones en la emisión de certificaciones registrales. Por ello, esta Institución realizará una investigación de carácter general, para conocer el alcance de estas disfunciones y su incidencia en los expedientes de visado de residencia por reagrupación familiar tramitados en esta misión diplomática.

En una solicitud en la que el Consulado procedió a denegar un visado de residencia al cónyuge de un residente legal, por estimar insuficientemente probado el vínculo matrimonial, se apreció que no se había permitido al interesado aclarar las presuntas irregularidades observadas en la documentación aportada ni se motivó suficientemente la resolución denegatoria. Por ello, se ha dirigido una sugerencia a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares que pone de manifiesto la deficiente tramitación de la solicitud (05017582).

En otro caso, la misma oficina denegó el visado de residencia por reagrupación familiar de dos hijos de un residente en España, sin poner en duda la validez y veracidad de los certificados de nacimiento, por considerar que habían superado la edad para la reagrupación, pese a que el reagrupante era cónyuge de una ciudadana española. Esta circunstancia hace que resulte de aplicación la normativa comunitaria, conforme a la cual se permite la reagrupación de los menores de 21 años en cualquier caso, y de los mayores de esa edad que vivan a expensas del reagrupante. En este sentido se ha dirigido a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares una sugerencia, a fin de que se reconsideren las resoluciones denegatorias (05007263).

En el capítulo referente a las oficinas consulares se ha hecho ya alusión a los problemas detectados en la Embajada de España en Pakistán. En uno de los casos examinados se denegó el visado a 7 miembros de una familia por apreciarse dudas sobre dos de las peticiones. La Embajada en Islamabad sostiene que ha cometido un delito y que, en tales circunstancias, no puede ser permitida la entrada en España de la familia.

Esta Institución ha mostrado su radical discrepancia con ese criterio y ha recordado a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares que no corresponde a los órganos administrativos juzgar supuestos delitos, ni denegar derechos a modo de condena; pues todo ello vulnera el mandato constitucional contenido en el artículo 117.3 de la Constitución. A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido respuesta a este escrito (05030222).



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SECCION CORTES GENERALES

IX LEGISLATURA

Serie A:
ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS

16 de junio de 2008

Núm. 14

Competencias en relación con otros órganos e instituciones

DEFENSOR DEL PUEBLO

260/000001 (CD) Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el año 2007.
780/000001 (S)

La Mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto al asunto de referencia.

(260) Informe anual del Defensor del Pueblo.

AUTOR: Defensor del Pueblo.

Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el año 2007.

Acuerdo:

Admitir a trámite, conforme al artículo 200 del Reglamento y a la Resolución de las Mesas del Congreso de

los Diputados y del Senado de 21 de abril de 1992, trasladar a la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo y publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

En ejecución de dicho acuerdo, se ordena la publicación.

Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de junio de 2008.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro**.

SUMARIO

3.6.2.8. Aparcamiento de personas en situación de movilidad reducida.....	287
3.6.2.9. Servicio de Estacionamiento Regulado en Madrid.....	289
3.6.2.10. Dificultades de un peatón invidente en Marina de Cudeyo (Cantabria).....	289
3.7. Presentación de denuncias	290
3.8. Armas	292
3.9. Notificación a los padres de los expedientes sancionadores incoados a sus hijos en el marco de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.....	293
3.10. Derecho fundamental de reunión.....	296
4. ADMINISTRACIÓN MILITAR	297
4.1. Recordatorio de deber legal sobre cumplimiento de la Ley Orgánica 4/2001, reguladora del Derecho de Petición	297
4.2. Archivos militares.....	298
4.3. Acceso a clubes militares	300
5. EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A CIUDADANOS ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO	300
5.1. Atención a los emigrantes.....	300
5.2. Asistencia y protección en el exterior	301
5.3. Presos españoles en el extranjero.....	303
5.3.1. Principales quejas en relación con el traslado de los presos españoles en el extranjero para el cumplimiento de las penas en su país de origen.....	303
5.3.2. Principales quejas en relación con la actuación de los órganos de la Administración pública española	305
5.3.3. Quejas por las condiciones penitenciarias y el sistema judicial extranjero	308
5.3.4. Otras quejas relacionadas con los presos españoles en el extranjero	310
5.3.5. Visita a reclusos españoles ingresados en centros penitenciarios de Lima (Perú).....	314
6. INMIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA.....	314
6.1. Transposición del estatuto comunitario de los residentes de larga duración	314
6.2. Entrada a territorio nacional.....	315
6.2.1. Procedimiento para la emisión de cartas de invitación.....	315
6.2.2. Denegaciones de entrada	316
6.2.3. Autorizaciones de regreso y cuestiones conexas	317
6.3. Interceptación y tratamiento de la inmigración irregular en alta mar	320
6.4. Tratamiento a polizones.....	322
6.5. Entradas por puestos no habilitados	322
6.5.1. Seguimiento de actuaciones sobre el perímetro fronterizo de la Ciudad Autónoma de Melilla	322

SUMARIO

6.5.2.	Visitas a instalaciones para la primera asistencia y detención de extranjeros.....	324
6.5.2.1.	Centro de primera asistencia y detención de extranjeros de Almería	324
6.5.2.2.	Instalaciones de la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de Tenerife-Sur (Santa Cruz de Tenerife)	325
6.6.	Menores extranjeros no acompañados	325
6.6.1.	Documentación de los menores	326
6.6.2.	Procedimientos de reintegración familiar	328
6.6.3.	Otras cuestiones relacionadas con los menores extranjeros no acompañados	330
6.6.4.	Visitas a centros.....	331
6.6.4.1.	Seguimiento de visitas realizadas en años anteriores.....	331
6.6.4.2.	Visita al centro de menores Casa San José de Zaragoza	331
6.6.4.3.	Visita a los DEAMENAC de La Esperanza y Tegueste en Santa Cruz de Tenerife.....	332
6.6.4.4.	Visita a los CAMES de Playa Blanca y Hondura (Fuerteventura)	335
6.7.	Centros de internamiento de extranjeros	336
6.7.1.	Seguimiento de las visitas realizadas a varios centros de internamiento en el año 2006.....	337
6.7.2.	Visitas y actuaciones en centros de internamiento de extranjeros en el año 2007	338
6.7.2.1.	Centro de internamiento de extranjeros de El Matorral (Fuerteventura).....	339
6.7.2.2.	Centro de internamiento de extranjeros de Murcia.....	340
6.7.2.3.	Centro de internamiento de extranjeros de Hoya Fría (Santa Cruz de Tenerife)	341
6.7.2.4.	Actuaciones en otros centros de internamiento.....	341
6.8.	Expulsiones y devoluciones	343
6.8.1.	Atención y protección de ciudadanos extranjeros en situación irregular que denuncian ser víctimas de delitos	343
6.8.2.	Actuaciones relacionadas con cuestiones de procedimiento.....	344
6.8.3.	Expulsiones de familiares de ciudadanos españoles y comunitarios.	346
6.8.4.	Notificaciones y comunicaciones de sentencias y otras resoluciones judiciales	346
6.8.5.	Seguridad en la ejecución de las repatriaciones	348
6.8.6.	Situación de los ciudadanos extranjeros con resoluciones de expulsión no ejecutables	349
6.9.	Centros de gestión administrativa.....	350
6.9.1.	Consideraciones generales	350
6.9.2.	Oficinas consulares.....	351
6.9.2.1.	Acceso y comunicación con las dependencias consulares ..	351
6.9.2.2.	Supervisión de los criterios generales de actuación consular	353

SUMARIO

6.9.3. Oficinas de extranjeros	356
6.10. Procedimientos de residencia y cuestiones conexas	360
6.10.1. Régimen comunitario.....	360
6.10.1.1. Familiares reagrupables.....	360
6.10.1.2. Trámites para el reconocimiento del derecho de residencia en régimen comunitario.....	362
6.10.2. Régimen general de extranjería.....	364
6.10.2.1. Trámites de reagrupación familiar.....	364
6.10.2.2. Vicisitudes en la fase de tramitación del visado.....	366
6.10.2.3. Autorizaciones de residencia y trabajo	368
6.10.2.4. Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales	370
6.11. Asilo.....	371
6.12. Igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial, étnico o nacional	373
6.12.1. Métodos para la cuantificación de los actos discriminatorios.....	373
6.12.2. Consejo para la promoción de la igualdad de trato y la no discriminación de las personas por origen racial o étnico.....	374
6.12.3. Actuaciones en relación con los problemas en el acceso a la vivienda	375
6.12.4. Actuaciones en relación con los requisitos de las fotografías destinadas a documentos oficiales de identificación.....	376
7. ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA.....	377
7.1. Educación no universitaria.....	377
7.1.1. Instalaciones escolares	377
7.1.2. Escolarización.....	386
7.1.3. Admisión de alumnos.....	391
7.1.4. Educación especial	397
7.1.5. Educación e inmigración	402
7.1.6. La atención sanitaria de los alumnos en los centros docentes	410
7.1.7. Otras cuestiones relacionadas con la educación en niveles no universitarios.....	412
7.2. Enseñanza universitaria.....	417
7.2.1. Acceso a la Universidad	417
7.2.2. Homologaciones de títulos universitarios extranjeros.....	423
7.2.3. Titulaciones relacionadas con las Ciencias de la Salud.....	427
7.2.4. Becas y ayudas al estudio y a la investigación	433
8. ADMINISTRACIÓN SANITARIA	445
8.1. Universalización y gratuidad del derecho a la asistencia sanitaria	446
8.2. Información y documentación clínica	448

La Instrucción Consular Común recoge en su anexo 4 que España determina que pueden entrar sin visado los titulares de una autorización de regreso en periodo de vigencia. No obstante, según informó la Comisaría General de Extranjería y Documentación, queda al criterio de cada Estado reconocer la validez de los documentos distintos de los visados para la entrada. Así las cosas, la solución práctica, si no les resultaba posible efectuar un trayecto directo hasta la frontera española, ha consistido en la obtención de un visado en la oficina consular española en Kiev (Ucrania). El Defensor del Pueblo está sometiendo la cuestión a un mayor análisis, a la luz de la normativa básica que regula el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (06040067, 07029032 y 07029450).

6.3. Interceptación y tratamiento de la inmigración irregular en alta mar

Durante el año 2007 se recibieron diversas quejas en las que ciudadanos y organizaciones no gubernamentales manifestaban su preocupación por la situación en la que se encontraba un grupo de personas en Mauritania, según relataban, bajo custodia de miembros del Cuerpo Nacional de Policía español.

El Defensor del Pueblo resolvió abrir una investigación al objeto de conocer la situación de estas personas, así como el grado de intervención de las autoridades españolas. En el transcurso de esta investigación se ha podido conocer que el día 31 de enero de 2007 el remolcador español de Salvamento Marítimo «Luz de Mar» partió de Tenerife para atender las llamadas de socorro recibidas del carguero Marine I, localizado por los servicios de vigilancia que operaban en la zona y que sufría una grave avería que le impedía seguir viaje por sus propios medios. En el barco se hacinaban 369 personas en precarias condiciones de salubridad. Finalmente, el día 12 de febrero, tras pasar una semana fondeados en alta mar, la nave española de Salvamento Marítimo remolcó al carguero hasta Nouadhibou (Mauritania).

En respuesta a la solicitud de información formulada por esta Institución, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración señalaba que el día 10 de febrero de 2007, el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores había firmado un acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores mauritano, en el que España, a cambio de que se permitiera desembarcar por razones humanitarias a los inmigrantes que ya se encontraban en deficientes condiciones de higiene y salubridad, se comprometía a su repatriación. Según ha mantenido la Administración, España colaboró con las autoridades mauritanas, sin reparar en medios, para que los inmigrantes recibieran las atenciones necesarias, incluyendo asistencia médica prestada por dos entidades no gubernamentales, y financió el acondicionamiento de un centro para su instalación. Se señalaba también que, gracias al trabajo conjunto con la Organización Internacional para las Migraciones, se pudo repatriar a sus países a todos aquellos inmigrantes que manifestaron su voluntad de retorno. Por otro lado, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) realizó entrevistas para determinar si algunos de los inmigrantes podrían ser considerados potenciales solicitantes de asilo.

El grupo fue reduciéndose hasta 23 personas que, de acuerdo con el informe oficial recibido, rechazaron la repatriación voluntaria. Trece de estas personas fueron devueltas

a Pakistán en un dispositivo aéreo coordinado por España, a petición de las autoridades mauritanas, el 19 de julio de 2007. Los integrantes de este grupo fueron informados por representantes del ACNUR, antes de embarcar, de la denegación de sus solicitudes de asilo, tanto por escrito como verbalmente, en inglés y en hindi. Las otras diez personas fueron trasladadas a Melilla, donde desembarcaron seis personas que fueron acomodadas en el Centro de Migraciones de Melilla, dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, según se indicó para facilitar su recuperación psicológica mediante tratamiento. El avión continuó su viaje a Lisboa, quedando las cuatro personas restantes bajo la custodia del Ministerio del Interior de Portugal, que tomó la decisión final sobre su futuro, de acuerdo con el ACNUR.

Según concluye la Administración, la intervención española fue en todo momento, y en todas sus actuaciones, de carácter estrictamente humanitario, sin que se incoara ningún expediente de conformidad a lo establecido en la normativa interna, por cuanto dichos extranjeros no se encontraban en territorio español y no estaban sometidos a la jurisdicción española.

En particular, en las quejas recibidas se destacaba el despliegue de miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado españoles en Mauritania, cuestionando las actuaciones que los citados funcionarios españoles pudiesen estar llevando a cabo. La respuesta de la Secretaria de Estado de Inmigración mantiene que esa presencia, que circunscribe a un periodo y no al tiempo total de permanencia de los migrantes en Mauritania, se limitó a apoyar técnicamente a aquel país en una operación sumamente compleja, sin que en ningún momento sus tareas implicaran custodia de los detenidos ni interfirieran en la soberanía mauritana. A juicio de esta Institución, la respuesta de la Administración carece de la precisión y concreción necesarias, dada la importancia del asunto que nos ocupa, cual es, la habilitación para actuar fuera de las fronteras españolas a funcionarios policiales, sin que se alcance a determinar a qué pueda referirse la expresión «apoyo técnico». También surgen problemas para compatibilizar este rol con la versión facilitada por las autoridades mauritanas, que insistentemente subrayan su falta de responsabilidad sobre la suerte de los ciudadanos que fueron desembarcados en el puerto de Nouadhibou. Por estos motivos la investigación continúa abierta (07010100, 07010640, 07010642, 07010836, 07011940, 07012960, 07013626, etcétera).

Sin perjuicio de lo dicho, el Defensor del Pueblo ha de hacer constar su preocupación ante la nueva problemática que se plantea, como consecuencia de la creciente tendencia a la externalización de los controles migratorios. Hoy, sobre todo en lo que se refiere a las fronteras marítimas, el control fronterizo y las operaciones contra la inmigración irregular se están alejando de nuestro territorio. Surgen en relación con esta tendencia dudas sobre la coherencia del marco jurídico regulador de dichas actuaciones y, especialmente, sobre cuál es el estatuto de nuestras Fuerzas de Seguridad en territorio extranjero, quién es el responsable de las decisiones, cómo hacer compatibles estas nuevas prácticas que tienden a diluir la responsabilidad de diversos Estados implicados con el mantenimiento de garantías efectivas de protección internacional. Todas estas son cuestiones que deben ser abordadas con rigor, pues lo contrario llevará a repentizar soluciones de emergencia, lo que generará problemas, tanto de naturaleza bilateral como internos.

Los dos escalones básicos de gestión, las oficinas de extranjería en las distintas provincias y las oficinas consulares en el exterior, han tenido que hacer frente a un incremento constante del volumen de trabajo. Cuando se ponen en relación todos los datos disponibles y se proyectan sobre la red que en estos momentos existe, se pone de manifiesto una insuficiencia de esta estructura. En consecuencia, sería necesario mejorar su capacidad para mejorar la captación y selección de trabajadores en el exterior y los tiempos de respuesta frente a las necesidades de mano de obra.

Además, sobre toda esta realidad deben proyectarse las consecuencias de las recientes modificaciones estatutarias que reconocen a determinadas autoridades autonómicas la potestad de tramitación y resolución sobre las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena con destino a su territorio.

Estas circunstancias determinan que la Institución considere conveniente el establecimiento de un órgano de coordinación sobre esta materia, que facilite un modelo de integración avanzada de los distintos organismos involucrados, tanto de la Administración General del Estado como de las comunidades autónomas, en función de sus competencias.

6.9.2. Oficinas consulares

6.9.2.1. Acceso y comunicación con las dependencias consulares

El considerable aumento de nuevos usuarios está afectando al principio de eficacia que debe presidir la actuación administrativa, al producirse excesivas demoras en los trámites que los ciudadanos deben realizar. Los usuarios echan de menos la existencia de una comunicación fluida con las dependencias de los consulados a través de los medios telemáticos, sin alcanzar a comprender la causa por la cual sus esfuerzos para contactar con dichas dependencias no tienen resultados positivos.

Así, a título de ejemplo, recientemente el Consulado General de España en Quito reconocía en un informe que, pese a haberse incrementado la plantilla con el fin de paliar las carencias de la atención telefónica y otras deficiencias, no es posible resolverlas totalmente debido al incremento exponencial tanto del número de solicitudes de visado como de los múltiples trámites que asume el Consulado. Esta oficina manifiesta atender diariamente más de 400 llamadas e indica que, en caso de que las líneas estén ocupadas, un mensaje explicativo ofrece información sobre horarios y trámites además de remitir a la página web del Consulado, que también se ha renovado, tratando de simplificar la información y ofreciéndose la posibilidad de contactar por correo electrónico. En una línea similar, el Consulado General de España en Santo Domingo indica que todo el personal del departamento de visados ofrece información acerca de las características de los visados y la forma de tramitarlos, tanto por teléfono como por otras vías. Esta oficina consular considera que el volumen de solicitudes de información ralentiza todo el proceso, y manifestó que había solicitado a los órganos centrales la contratación de un servicio externo para el otorgamiento de citas, de forma que pudiera reforzar el servicio de información con el personal que ahora se dedica a este cometido. Otras oficinas sobre las que se han planteado quejas, que evidencian la misma problemática, son la Sección Consular de la Embajada de Dakar, el Consulado General en Lagos y, en los servicios cen-

trales, la Sección de Legalizaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (05017582, 05024502, 06037729, 07018713 y 07028541).

Toda esta situación convierte con frecuencia en ilusorios los plazos que la normativa establece para la resolución de los expedientes, a lo que deben sumarse los dilatados periodos necesarios para lograr citas, en algunos consulados de hasta seis meses desde la fecha de la petición. A título ilustrativo cabe referir una queja, cuya investigación permanece abierta, sobre el Consulado General en La Habana, en la que el interesado mantenía que después de las dificultades que tuvo para conseguir una cita para que su esposa pudiera solicitar el visado (la logró sólo para seis meses después de la petición), había sido informado de que en esa fecha no podrían presentar siquiera la solicitud sino que se les comunicaría la documentación que deberían aportar en un momento posterior. Llama la atención que esta situación pueda darse incluso en un tipo de visado que tiene la consideración de procedimiento de tramitación preferente (07026514).

Precisamente en relación con los sistemas de citas, se están llevando a cabo investigaciones respecto a diversos consulados para conocer su funcionamiento y las garantías que en él se establecen. En el caso de la oficina consular en Lima se ha establecido la obligatoriedad de solicitar cita por Internet o por teléfono para la presentación de visados de reagrupación familiar. La demora media para la materialización de estas citas se cifra en dos meses (06041199 y 07027139).

En el caso del Consulado General en Quito (Ecuador) las citas son asignadas por una entidad bancaria con sucursales en todo Ecuador, al tiempo que se efectúa el pago de la correspondiente tasa. La entidad gestora entrega un documento acreditativo y, según se ha indicado por la Administración, la oficina considera como fecha de solicitud del visado la de la petición de cita, para evitar la caducidad del plazo fijado en la autorización de residencia para presentar la solicitud. Si bien esta previsión resulta lógica, pues lo contrario implicaría imputar a los interesados los problemas de gestión administrativa, los dilatados periodos de tiempo necesarios hasta el inicio formal de procedimiento no pueden considerarse asumibles, por lo que continúan las actuaciones al objeto de conseguir que la respuesta administrativa gane en agilidad (06037266, 06042439, 06049203, 07012874, 07018713, 07034078 y 07034336).

Un ciudadano planteaba los problemas que su esposa había tenido para presentar una solicitud de visado ante la Sección Consular de la Embajada de España en Islamabad (Pakistán). Finalmente el plazo de presentación transcurrió sin que la solicitud pudiera formularse. La respuesta oficial indica que, ante las carencias de personal, se ha establecido un sistema que establece un número máximo semanal de recepción de solicitudes, por lo que se admiten todas las solicitudes independientemente de que estén fuera de plazo. Esta Institución ha manifestado a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares que esta carencia de personal resulta particularmente perturbadora en una oficina en que las citas para la presentación de documentos se conceden con una demora de cinco meses y, una vez presentada la documentación, la resolución correspondiente tarda alrededor de un año en dictarse (07010000 y 07031542).

También debe dejarse constancia de la especial incidencia que tienen las dificultades de acceso a los consulados para ciudadanos que en muchas ocasiones residen lejos de estas dependencias, a veces en otros países. Junto a ello se han advertido prácticas admi-

nistrativas en algunas de estas oficinas que agravan la situación, tales como requerimientos sucesivos que implican la necesidad de realizar varios desplazamientos, recurso generalizado a las notificaciones mediante tablones, pese a que en los expedientes constan domicilios y teléfonos de contacto o falta de información en las páginas web. Estas y otras cuestiones se alzan en ocasiones como obstáculos insalvables en la práctica que frustran procedimientos perfectamente regulares y viables (05024502 y 07034078).

6.9.2.2. Supervisión de los criterios generales de actuación consular

Un año más, las quejas de ciudadanos relacionadas con los trámites, prácticas y criterios que siguen las oficinas consulares, ocupan un lugar destacado en las investigaciones del Defensor del Pueblo.

Al hilo de algunas de estas investigaciones, la administración consular ha llegado a cuestionar la competencia del Defensor del Pueblo en la intervención del asunto, puesto que los interesados no habían interpuesto los posibles recursos potestativos de reposición o contencioso-administrativo en los plazos previstos. Sobre la base de esta peculiar argumentación se rechazó una sugerencia hecha en su día a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, para la revisión de una resolución denegatoria de un visado de reagrupación familiar. La Institución debe dejar constancia de su preocupación por lo que supone una respuesta de esta naturaleza, que implica una resistencia al reconocimiento siquiera de la posibilidad de un error y que desatiende además la capacidad que la Administración tiene de revisar de oficio sus propios actos, precisamente para asegurar el más estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico (06037805).

Con ocasión de la tramitación de quejas que ponían de manifiesto frecuentes deficiencias en las motivaciones de los visados, esta Institución ha debido recordar en varias ocasiones a las autoridades consulares que el hecho de que el artículo 27 de la Ley de extranjería, referido a la expedición de visados, exija expresamente motivación para las resoluciones denegatorias de visados de residencia para reagrupación familiar o para trabajo por cuenta ajena, no exime a la Administración, respecto a los demás tipos de visados, de la obligación de adoptar sus decisiones conforme a Derecho, y explicitarlas, siquiera mínimamente, en los fundamentos de la resolución, so pena de incurrir en apariencia de arbitrariedad. Por ello, en estos casos la disposición adicional sexta del Reglamento de extranjería establece que las resoluciones denegatorias de visado se notificarán de forma que se garantice la información sobre su contenido, las normas que en derecho las fundamentan y los requisitos para presentar recursos (0401810, 06009168, 06038587, 06039139, 06044939 y 06046157).

Esta exigencia se ve lógicamente acrecentada en los casos en los que el visado siga la normativa del llamado régimen comunitario. En uno de estos casos en que el Consulado General de España en Bogotá denegó el visado solicitado por la hija, menor de 21 años, del cónyuge de un ciudadano español, la Institución apreció que la resolución tenía una motivación insuficiente, por lo que realizó una sugerencia, aún pendiente de contestación, para que se revisara la resolución denegatoria y en la que se recordaba a la Administración que en este tipo de visados ha de otorgar toda clase de facilidades

a los interesados y que las causas de denegación se deben circunscribir a aquellos supuestos en los que el interesado represente un riesgo para el orden público, la seguridad o la salud públicas (06050629).

En otro orden de asuntos, se han recibido diversas quejas sobre la ausencia del correspondiente requerimiento para complementar solicitudes incompletas y sobre deficiencias en el procedimiento de subsanación. Las investigaciones llevadas a cabo motivaron diferentes sugerencias y recordatorios de deberes legales, como los realizados al Consulado General de España en Quito, con relación a la obligatoriedad de dictar resolución expresa declarando el desistimiento en los casos en los que un requerimiento de subsanación de solicitud de visado no haya sido atendido en el plazo establecido al efecto. Lamentablemente, el Defensor del Pueblo constata poca sensibilidad de la administración consular sobre estas cuestiones, por lo que las correspondientes resoluciones no son asumidas. Debe pues dejarse constancia de la disconformidad con los criterios mantenidos sobre estas cuestiones por parte de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares y sus organismos periféricos (06045996 y 07010442).

A esto es preciso añadir la práctica observada en algunas dependencias, concretamente en la oficina consular en Argel, en la que se considera imposible la subsanación de la solicitud y así se indica en señalando que «la presentación de cualquier solicitud incompleta será automáticamente rechazada». De igual modo, en las resoluciones denegatorias de visados del Consulado General de España en Casablanca no se indicaba el recurso que cabía interponer, añadiéndose que «en ningún caso se admitirá la presentación de documentación complementaria ni la solicitud de reestudio del expediente». Esta última oficina consular modificó su criterio tras la intervención de esta Institución, pero estos ejemplos son suficientemente expresivos de la discordancia existente entre la normativa común del procedimiento administrativo y la práctica consular en materia de visados (06018801 y 06046652).

También ha resultado necesario formular sugerencias con relación al procedimiento seguido para realizar los requerimientos y citaciones. Así, en un caso se analizó la información facilitada por la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, de la que se desprendía que en el expediente de solicitud de visado de la interesada no se había dejado constancia fehaciente del requerimiento personal de subsanación de la solicitud de visado, por lo que se entendió no practicado, y se estimó necesario realizar una sugerencia a fin de que se practicara tal requerimiento en la forma prevista normativamente. La administración consular no ha aceptado la sugerencia, al considerar suficiente la existencia de un escrito remitido a la interesada. El Defensor del Pueblo no puede coincidir con tal criterio puesto que la mera existencia de un escrito no acredita la recepción del mismo (06010884).

Tampoco fue aceptada otra sugerencia relativa a la revisión del procedimiento seguido ante la Embajada de España en Islamabad en el que, a juicio de esta Institución, no se habían agotado las posibilidades de notificación fijadas en la normativa aplicable antes de tener por desistido al interesado en su petición (05015437).

A juicio de esta Institución, la notificación por correo ordinario no permite tener constancia de que la misma se haya practicado, salvo que el interesado realice actuaciones que evidencien que tiene conocimiento de la misma (art. 59.1 de la Ley 30/1992, de

26 de noviembre). Por esta razón se ha formulado una sugerencia referida a la actuación del Consulado en Casablanca, que se encuentra pendiente de contestación al cierre del presente informe (06042600).

Como continuación de las actuaciones mencionadas en el informe anterior sobre la exigencia de presentar una póliza de seguro al tiempo de la solicitud de visado de estancia, se realizó una recomendación a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares a fin de que las oficinas consulares informaran a los solicitantes acerca del deber de acreditación de suscripción de una póliza de seguro, sólo en el caso de resolución favorable de su solicitud de visado, especificándose que hasta tanto acreditaran tal suscripción no les sería expedido el mismo, pero sin requerir la suscripción con anterioridad a la resolución del visado.

En la contestación recibida la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares participa que en este momento la actuación consular es correcta, si bien que en el proyecto de Código comunitario de visados se establece que la prueba del seguro médico de viaje se aportará cuando se presente la solicitud pero podrá también determinarse, por acuerdo dentro del marco de la cooperación comunitaria en cada país, que dicha acreditación se presente en el momento de la recogida del visado. La Institución considera que su recomendación es ya asumible, sin perjuicio de lo que pueda disponerse en el marco de la Unión Europea para el futuro. Por ello ha procedido a reiterar su recomendación, al tiempo que ha manifestado que sería deseable que este asunto se estudiara específicamente en el seno del Grupo de Visados de la Unión Europea (05021860).

Con ocasión de una investigación al Consulado General de España en Shanghai (China), la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares mantuvo la corrección del criterio del citado Consulado, al impedir la presencia de asesores o letrados durante las entrevistas que se realizan a los solicitantes de visado. A juicio de esta Institución esta prohibición carece de respaldo legal, por lo que se le recordó el contenido del artículo 85 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que dispone que «los interesados podrán, en todo caso, actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses» (05041008).

Las actuaciones iniciadas con la Embajada de España en Pakistán ya fueron objeto de minucioso análisis en el pasado informe, si bien se han seguido recibiendo quejas que inciden en los mismos problemas puestos de manifiesto en 2006. La Institución permanece a la espera de los resultados de la inspección en esa oficina consular, que espera sirva para corregir las prácticas seguidas en la tramitación de visados y para establecer salvaguardas en relación con el tratamiento de datos de carácter personal por terceros.

Además de ello, se ha emitido, en relación con la misma dependencia, un recordatorio de deberes legales señalando que conforme al artículo 70 de la Ley 30/1992 las solicitudes presentadas ante un organismo público no pueden ser devueltas y han de ser regularmente registradas y tramitadas (0419105, 0501238, 05030222, 06001462, 07003297, etcétera).

Por otra parte, se ha formulado una recomendación a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, a fin de que las solicitudes de visado, presentadas ante las

mendación, ampliamente reflejada en el informe del pasado año, se solicitaba, además, que se aplicaran normas similares a las establecidas en la Directiva respecto de los profesores universitarios que se vinculen temporalmente a universidades españolas, con la finalidad de facilitar que estas personas puedan instalarse en España con sus familias desde el primer momento.

Aunque la transposición al tiempo de formular la solicitud de la persona con la que se pretende residir no se ha producido, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración ha dictado unas instrucciones específicas en las que expresamente dispone la posibilidad de que los familiares de estas personas puedan tramitar una autorización de residencia no lucrativa, al margen del procedimiento de reagrupación familiar, o una autorización de trabajo y residencia por cuenta ajena (0410628).

6.10.2.2. Vicisitudes en la fase de tramitación del visado

La Embajada de España en Islamabad denegó los visados solicitados por los siete miembros de la familia de una ciudadana pakistani, por tener dudas sobre la realidad de la relación materno-filial de dos de los menores solicitantes. Esta Institución mostró su disconformidad con estas resoluciones en una recomendación, ya referida en el Informe correspondiente a 2006, y esa postura determinó que la oficina consular en Islamabad revisara la documentación presentada y ofreciera a la interesada la posibilidad de someterse a pruebas de ADN para determinar su filiación, si bien finalmente ha declinado este ofrecimiento (05030222).

Durante el presente año, han continuado recibiendo quejas referidas a la tramitación de visados que evidencian las dificultades que presenta la tramitación de las solicitudes de residencia por reagrupación familiar, en aquellos países que carecen de un registro civil fiable. Debe en este sentido, destacarse el número de quejas recibidas en relación con la tramitación de estos visados en la oficina consular en Dakar.

Como quedó reflejado en el pasado informe, en términos generales, la duda sobre la validez de los documentos presentados puede ser despejada por otros medios de prueba. Esta alternativa es menos concluyente, y consecuentemente permite un mayor margen de apreciación a la Administración, en el caso de dudas sobre vínculos matrimoniales, ya que ahí sólo puede llegarse a un juicio sobre la verosimilitud a partir de indicios de la existencia previa de una relación (correspondencia, envíos de dinero, etc.). Para los casos de dudas sobre relaciones paterno-filiales, o sobre la menor edad del solicitante, existe la posibilidad de realizar pruebas de carácter médico.

La prueba que con más frecuencia se emplea por las dependencias consulares para despejar dudas sobre la edad real de un menor es una prueba oseométrica, a través del llamado «test de Risser». Esta prueba determina la edad dentro de una horquilla, aunque sus resultados no pueden considerarse como definitivos dado el amplio margen de error que ofrecen.

Precisamente han llegado a esta Institución algunos supuestos en los que el Consulado de España en Dakar parece no haber tenido en cuenta ese margen de error y ha denegado visados de residencia por reagrupación familiar a menores, sin tomar en con-

mendación formulada. Por ello, se ha elevado esta petición al órgano jerárquico superior (07016036).

Con motivo de la tramitación de distintas quejas, esta Institución ha tenido conocimiento de las dificultades que padecen los ciudadanos nigerianos para obtener autorización de residencia por circunstancias excepcionales. Las autoridades nigerianas exigen que el certificado de antecedentes penales que preceptivamente debe acompañar a la solicitud sea solicitado personalmente por el interesado en Nigeria, lo que frustraría toda posibilidad de regularización en España. La falta de este documento determina la inadmisión a trámite de las solicitudes, aunque cumplan con todos los demás requisitos exigidos para su concesión.

En un primer momento, la Dirección General de Inmigración se mostró reticente a aceptar la propuesta de esta Institución para encontrar una vía de solución a este problema. No obstante, con posterioridad ha reconsiderado su inicial posición, y está estudiando, junto con la Comisaría General de Extranjería y Documentación, la posibilidad de intervenir en el procedimiento de cotejo de las huellas dactilares para facilitar la emisión de los certificados necesarios en condiciones seguras (06011752).

El Reglamento de extranjería prevé que sean los propios interesados quienes presenten personalmente su solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales, incluso en los casos en los que junto a ésta se solicita autorización de trabajo por cuenta ajena. No obstante, la Subdelegación del Gobierno en Alicante venía exigiendo la presencia de los empleadores en la presentación de estas solicitudes, sin que exista amparo legal para requerir esta comparecencia personal. Esta Institución denunció esta práctica irregular ante la Dirección General de Inmigración, organismo que, en coincidencia con nuestro criterio, dictó instrucciones para que cesara dicha práctica (06003043).

6.11. Asilo

Debe referirse, en primer lugar, la actuación desarrollada respecto a la repatriación de un grupo de ciudadanos de Sri Lanka. Estas personas se encontraban en Mauritania y fueron llevadas al centro de internamiento de Barranco Seco (Las Palmas de Gran Canaria), donde se examinaron sus solicitudes de asilo. Según informó la Subdirección General de Asilo sólo dos de las solicitudes fueron admitidas a trámite, siendo inadmitidas las demás pese al informe favorable de la representación del ACNUR en España. Tras esto se procedió a su repatriación conforme a la legislación de extranjería. El curso del vuelo de repatriación se vio alterado por ataques terroristas en el aeropuerto de destino, aunque finalmente fue posible desembarcar a la expedición. Esta Institución, tras evaluar toda la información disponible, no ha encontrado irregularidades en la actuación administrativa, si bien debe expresar su preocupación por la escasa posibilidad de interponer algún recurso judicial efectivo que tuvieron los interesados (07009507).

La llegada en el mes de enero de 2007 a la isla de El Hierro de un barco con 165 extranjeros a bordo, motivó la intervención de esta Institución al recibirse una queja, en la que se denunciaban irregularidades en cuanto al procedimiento seguido para que

estas personas pudieran formular solicitudes de asilo, con las garantías que recoge la normativa vigente. En el curso de la investigación se han apreciado contradicciones entre el relato efectuado por los promoventes de la queja y la información facilitada por las administraciones intervinientes, tanto en lo que se refiere a la asistencia letrada recibida por estas personas como a otros aspectos del procedimiento de asilo. Entre otras cosas, se denunciaba que las representaciones diplomáticas de India y Pakistán habían entrevistado a un alto número de estas personas, sin que las autoridades españolas hubieran tenido en cuenta que dicha medida resultaba improcedente cuando los extranjeros son potenciales solicitantes de asilo. Con posterioridad, el ACNUR informó favorablemente la admisión a trámite de algunas solicitudes, al apreciar una necesidad de protección sobrevenida. La investigación, que aún está en curso, está revisando todo el procedimiento seguido desde la llegada del barco hasta el momento en el que se produjeron las devoluciones y admisiones de asilo de algunas personas de este grupo, con el fin de determinar que el procedimiento contó con todas las garantías legales que impone la normativa vigente (07005337).

En lo que se refiere a las situaciones individuales, hemos de dar cuenta de la intervención llevada a cabo por esta Institución en el caso de un ciudadano venezolano, residente en Uruguay, que había manifestado su deseo de solicitar asilo en España en el año 2005, sin que se hubiera dado trámite a su petición. El resultado de la investigación de esta Institución ha determinado que la demora de más de un año en la tramitación, no tiene una justificación razonable y resulta particularmente reprochable cuando afecta a materias tan sensibles como el asilo (06018712).

Las dificultades de un letrado que intentó solicitar cita para que su representada formalizara una solicitud de asilo en Huelva sin conseguirlo, motivando que finalmente fuera presentada la petición en Sevilla, han merecido también la atención del Defensor del Pueblo. La Subdelegación del Gobierno en Huelva ha presentado disculpas por los perjuicios que se hayan podido causar, apuntando a un malentendido como causa del problema (07004920).

Debe lamentarse, asimismo, la poca agilidad administrativa desplegada en el cumplimiento de un auto judicial, que ordenaba la ejecución provisional de una sentencia que obligaba a la Administración a admitir la demanda de una ciudadana colombiana, y a otorgar visado para permitir el acceso de ésta a territorio español. La investigación reveló demoras tanto en la comunicación entre el organismo competente con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, como en la posterior tramitación del visado en Bogotá. Tras la intervención de esta Institución el asunto se reactivó, aunque es de esperar que en el futuro este tipo de situaciones provoquen una reacción de las autoridades competentes más acorde con el principio de eficacia que debe regir la actuación administrativa (06046219).

La demora en documentar a un ciudadano de la República Democrática del Congo como solicitante de asilo, tras dictar sentencia a su favor el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo, también ocupó a esta Institución. Finalmente el interesado fue documentado, pero la investigación ha puesto de relieve la lentitud del trámite documental, que duró alrededor de un año desde la sentencia, tiempo durante el cual el inte-



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SECCION CORTES GENERALES

IX LEGISLATURA

Serie A:
ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS

4 de junio de 2009

Núm. 146

Competencias en relación con otros órganos e instituciones

DEFENSOR DEL PUEBLO

260/000002 (CD) Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el año 2008.
780/000002 (S)

La Mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(260) Informe anual del Defensor del Pueblo.

AUTOR: Defensor del Pueblo.

Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el año 2008.

Acuerdo:

Admitir a trámite, conforme al artículo 200 del Reglamento y a la Resolución de las Mesas del Congreso de

los Diputados y del Senado de 21 de abril de 1992, trasladar a la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo y publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, así como poner en conocimiento del Senado.

En ejecución de dicho acuerdo, se ordena la publicación.

Palacio del Congreso de los Diputados, 2 de junio de 2009.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro**.

	<u>Página</u>
6.4	Entrada por puestos no habilitados 149
6.4.1	Visitas a instalaciones para la primera asistencia y detención de extranjeros 149
6.4.2	Visitas a los Centros de Migraciones de Ceuta y Melilla 150
6.4.2.1	Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta 150
6.4.2.2	Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla 150
6.5	Menores extranjeros no acompañados 151
6.5.1	Determinación de la edad 151
6.5.2	Declaración de desamparo. Alcance y cesación de tutela 151
6.5.3	Problemas en la documentación de la residencia legal 152
6.5.4	Procedimientos de repatriación 154
6.5.5	Situación de los extutelados 155
6.5.6	Visitas a centros 155
6.5.6.1	Seguimiento de visitas realizadas en años anteriores 155
6.5.6.2	DEAMENAC de Arinaga en Gran Canaria 156
6.5.6.3	CAMES de El Fondillo y Siete Puertas en Gran Canaria 156
6.5.6.4	Centro de protección de menores La Esperanza (Ceuta) 157
6.5.6.5	Visita al Centro de menores Fuerte de la Purísima (Melilla) 157
6.6	Centros de internamiento de extranjeros 157
6.6.1	Seguimiento de las visitas realizadas en años anteriores 157
6.6.2	Visitas giradas en el año 2008 158
6.6.2.1	Centro de Internamiento de Extranjeros de Barranco Seco, en Las Palmas de Gran Canaria 158
6.6.2.2	Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid 159
6.6.2.3	Instalaciones policiales de la isla de las Palomas en Tarifa (Cádiz) 160
6.7	Expulsiones y devoluciones 160
6.7.1	Protección a las víctimas de delito en situación documental irregular 160
6.7.2	Actuaciones relacionadas con cuestiones de procedimiento 161
6.7.3	Intervenciones relativas a la tramitación de expulsiones y a la proporcionalidad de la sanción impuesta 161
6.7.4	Incidencias en la ejecución de la expulsión 162
6.8	Centros de gestión administrativa 163
6.8.1	Oficinas consulares 163
6.8.1.1	Acceso y comunicación con las dependencias consulares 163
6.8.1.2	Supervisión de los criterios generales de actuación consular 165
6.8.2	Oficinas de extranjeros 166
6.9	Procedimientos de residencia y cuestiones conexas 170
6.9.1	Régimen comunitario 170
6.9.1.1	Familiares reagrupables 170
6.9.1.2	Trámites para el reconocimiento del derecho de residencia en régimen comunitario 171
6.9.2	Régimen general de extranjería 172
6.9.2.1	Trámites de reagrupación familiar 173
6.9.2.2	Vicisitudes en la fase de tramitación de los visados de reagrupación .. 173
6.9.2.3	Autorizaciones de residencia y trabajo 175
6.9.2.4	Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales 176
6.10	Asilo 177
6.11	Integración e igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial, étnico o nacional 178

guió paralizar la expulsión de territorio nacional del interesado que estaba prevista para el día siguiente.

Finalmente la Subdelegación del Gobierno en Málaga puso en conocimiento de esta Institución que, tras el estudio del expediente, se había decidido revocar la resolución de expulsión dictada, al entender que el interesado reunía los requisitos necesarios para solicitar una autorización de residencia por arraigo. No obstante, esta Institución ha resuelto continuar las actuaciones, a fin de incidir en varios aspectos de la actuación administrativa que deben ser corregidos (07031950).

En otro supuesto, también en relación con una resolución dictada por la Subdelegación del Gobierno en Málaga, no se pudo evitar la ejecución de una resolución de expulsión, que se encontraba suspendida por auto de un juzgado de lo contencioso-administrativo de dicha ciudad. En este caso, tras el examen de la documentación remitida, se ha podido comprobar que la Subdelegación del Gobierno en Málaga tardó cuatro días en dar cuenta de un auto de suspensión de la ejecutividad de una medida de expulsión por ella dictada. Conviene precisar además, que en este caso, esta Institución ha podido comprobar que el juzgado remitió al CIE de Málaga, copia del citado fax, el mismo día que lo dictó, esto es, un día antes de remitirlo a la subdelegación, sin que a la fecha de conclusión de este informe se hayan podido determinar las gestiones que desde el citado centro se realizaron para dar pleno cumplimiento a lo acordado por la autoridad judicial. Esta investigación continúa, por tanto, abierta (07036316).

En otros casos, la intervención de la Institución poniendo en conocimiento del centro de internamiento de extranjeros correspondiente la existencia de un auto de medidas cautelares que suspendía la ejecución de la resolución de expulsión, e incluso en algunos supuestos, de la existencia de una sentencia que anulaba la expulsión, ha servido para impedir la ejecución de las citadas resoluciones por parte de la Administración, sin que, sin embargo, se haya podido evitar que los interesados permaneciesen varios días privados indebidamente de libertad (07031240, 08013973 y 08017627).

6.8 Centros de gestión administrativa

6.8.1 Oficinas consulares

6.8.1.1 Acceso y comunicación con las dependencias consulares

Continúan recibiendo quejas en la línea de anteriores informes, sobre la falta de eficacia y las excesivas demoras que sufren los usuarios de las dependencias del servicio exterior. Las investigaciones realizadas abarcan un amplio abanico temático, si bien son destacables las quejas relativas al deficiente funcionamiento de los servicios de información, particularmente a través del teléfono e Internet, y a la

escasez de medios humanos y materiales de las oficinas consulares.

Así, en lo tocante a los medios humanos y materiales de las oficinas consulares, con motivo de una visita que realizó la Adjunta Primera al Consulado General de España en Lima (Perú), esta Institución tuvo conocimiento de la situación que afectaba a esta dependencia. En concreto, se pudieron constatar las dificultades existentes para ofrecer una atención telefónica ágil; el deficiente funcionamiento de las comunicaciones que se gestionan a través del correo electrónico; la lentitud con la que operaba el sistema informático adoptado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; así como la escasez de medios personales que hacía imposible la tramitación de los asuntos en plazos razonables para la mayoría de los procedimientos. La Dirección General del Servicio Exterior ha reconocido la necesidad de incrementar el personal de esta oficina consular, indicando que la cuestión se analiza por la Comisión Interministerial de Retribuciones.

Dado el carácter estructural del desfase entre los medios humanos de los consulados y su carga de trabajo, se ha solicitado de la citada comisión interministerial que informe no sólo sobre las previsiones de aumento de personal en la oficina consular en Lima, sino también de las demás peticiones cursadas para la provisión de puestos en oficinas consulares durante los años 2007 y 2008, con indicación de las concretas oficinas para las que se han solicitado, así como el estado de dichas peticiones. Al cierre del presente informe se estaba a la espera de la respuesta (07036276).

Otras carencias advertidas durante la referida visita, han motivado la presentación de un apreciable número de quejas sobre la actuación de dicho consulado. La Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares ha informado de la contratación de un nuevo servicio de atención telefónica, al objeto de mejorar el servicio de información, complementado con el refuerzo de la información accesible a través de la página web, la cual, según se indica, es objeto de permanente actualización. En cualquier caso, las autoridades consulares han señalado que, para evitar que las demoras en la tramitación de las solicitudes de visados perjudiquen a los interesados, se considera cumplido el plazo en la fecha de la solicitud de la cita correspondiente (07027139, 07016537, 07035929, 08011164, 08013840 y 08013850).

Otro consulado en una situación similar, pese a haber recibido algunos refuerzos de personal, es el de Quito (Ecuador). Debe anotarse no obstante, que se vislumbra una perspectiva de mejora a medio plazo, como consecuencia de la puesta en funcionamiento del Consulado General de España en Guayaquil (Ecuador), el cual se supone que absorberá entre un 30 y un 40 por ciento de la actividad de aquel. Aunque la nueva oficina consular no ha estado plenamente operativa en 2008, y su emplazamiento aún era provisional, las previsiones son que una vez ubicada en la nueva sede y realizadas

las conexiones informáticas el negociado de visados comience sus tareas (06051704, 07018713, 07031073, 07034078 08002011, 08003966 y 08008796).

Una investigación sobre los contenidos de la página web del Consulado General de España en Bogotá (Colombia), evidenció errores relevantes en la información relativa a los requisitos exigidos para la tramitación de diversos tipos de visados (p. ej., no figuraba mención a la necesidad de aportar las razones que justificaran la necesidad de la reagrupación de ascendientes, requisito específico cuya ausencia ha motivado la resolución desfavorable de las solicitudes). La especial necesidad de verificar el rigor y la actualidad de los contenidos de la web es evidente, dadas las dificultades que los usuarios vienen manifestando para establecer contactos con esta oficina consular por otra vía. La Administración consular ha reconocido los errores de la citada página, manifestando que ha revisado la información para adecuarla plenamente a la normativa (08003838).

En otra actuación se supervisó el sistema de atención a los usuarios del Consulado General de España en Sao Paulo (Brasil). Dicha oficina no tiene implantado un programa de cita previa, lo que ocasiona colas y dificultad en ocasiones, por la presión de acceso, el cumplimiento de los terminantes plazos establecidos para la presentación de determinadas solicitudes de visados. Por ello se ha solicitado que se realice un estudio a fin de mejorar el servicio de atención al público, habiéndose enunciado por esta Institución varias alternativas como la ampliación del horario de atención, el aumento del personal específicamente destinado a la recepción de solicitudes o el establecimiento de un sistema de cita previa, al menos para los procedimientos en los que existe plazo de presentación de la solicitud (08004567).

La operativa general de los sistemas de citas ha continuado a lo largo de 2008 generando quejas de los usuarios. Respecto de ello la Administración consular informó de que se había conseguido reducir los plazos en algunas de las oficinas con mayores demoras, como el Consulado General en Quito. No obstante, esta Institución se ha visto en la obligación de insistir ante la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares en la necesidad de que continúen realizándose actuaciones para disminuir el tiempo de espera, que en la oficina aludida sobrepasa el triple del límite máximo fijado en la normativa vigente para la resolución de las solicitudes de visados, sólo para llegar a la cita que permita iniciar el procedimiento (06042439, 07024868 y 07026514).

Se han constatado similares problemas en la Embajada de España en Nueva Delhi (India). En respuesta a varias peticiones de informe la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares indicó que, debido a la falta de recursos para poder atender a tiempo el gran volumen de visados que se reciben, se había puesto en práctica un sistema basado en dos listas de espera: una para la presentación de solicitudes y otra para la reali-

zación de entrevistas. No obstante, de los datos enviados no parece deducirse que la situación pueda considerarse normalizada (se han constatado períodos de espera de hasta 12 meses entre la petición y la fecha de la cita). Esta Institución ha solicitado la implantación de medidas de choque que puedan reconducir la situación a plazos razonables (07035419, 08000477 y 08000508).

La Sección Consular de la Embajada de España en Islamabad (Pakistán) ha seguido motivando quejas de diverso tipo. Uno de los problemas advertidos tiene que ver con los sistemas de cita previa, que ampliaban las demoras que ya padecen los procedimientos de visado en esta legación. La Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares comunicó que un refuerzo de la plantilla permitió variar el sistema de recepción, pasando de las citas previas a la recepción directa. Este cambio perjudicó transitoriamente las solicitudes que se encontraban en trámite, algunas de las cuales motivaron las quejas recibidas por lo que esta Institución solicitó con éxito que se otorgase prioridad a estos expedientes (07010000, 07031542 y 08000155).

También se ha constatado la dificultad de acceso a los servicios consulares, a lo que se añadía la imposibilidad de contactar con personal que se expresase en castellano. Las autoridades consulares admiten que esta situación se ha podido producir de manera puntual, achacándola a la acumulación del trabajo, habiéndose indicado que se estaba tramitando una autorización para contratar un refuerzo de la atención telefónica y se ha dispuesto de dos direcciones de correo electrónico para facilitar una mayor agilidad en las comunicaciones (07031393).

Asimismo, se ha informado de la implantación de un sistema denominado «drop box», con la finalidad de facilitar la presentación de solicitudes de visado en diferentes puntos del país que, al tiempo, permite una más ágil devolución de la documentación a los solicitantes. Actualmente se estudia el impacto de estas medidas en el funcionamiento habitual de la oficina consular en Pakistán (0419105, 06001462 y 08000155).

Para finalizar este apartado es necesario mencionar el recordatorio de deberes legales dirigido a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares a fin de asegurar el pleno sometimiento del procedimiento de visados al ordenamiento jurídico. Tal resolución, que fue aceptada por el referido centro directivo, traía causa de una investigación abierta con la oficina consular de Dakar (Senegal) donde se apreció que los solicitantes de visado tenían que presentarse personalmente en la sede consular al menos en dos ocasiones, la primera para una revisión de la documentación que se habría de aportar con la solicitud de visado y la segunda para formalizar tal solicitud. A juicio de esta Institución la gestión del procedimiento basado en el uso extensivo de las comparencias personales no se ajusta a Derecho, además de resultar muy gravosa para los peticio-

narios, especialmente para aquellos que viven en zonas distantes de la sede consular. Según la información recibida, la tramitación general de las solicitudes de visado se ha agilizado tras la apertura de un Consulado General en esa demarcación y gracias también al aumento de la plantilla adscrita. Se ha comunicado que el procedimiento para la formalización de solicitudes se ha reducido a una sola personación (07024001).

6.8.1.2 Supervisión de los criterios generales de actuación consular

Se han recibido diversas quejas, cuyas investigaciones continúan en curso en algunos casos, sobre la práctica por parte de funcionarios que atienden al público en el Consulado General de España en Lima de devolver la documentación de los solicitantes sin registrarla cuando aprecian que está incompleta, en lugar de efectuar un requerimiento de subsanación conforme establece al artículo 71 de la Ley 30/1992. La devolución de la documentación ha originado en algunos casos la caducidad de ciertos documentos, perjudicando los intereses de los usuarios. La Administración ha indicado que se han dado instrucciones al personal del Consulado para corregir esta práctica (08000332, 08015168 y 08016448).

La misma práctica fue advertida tiempo atrás en la Sección Consular de la Embajada de España en Islamabad (Pakistán), lo cual motivó un recordatorio de deberes legales, basado en las previsiones de los artículos 70 y 71 de la Ley 30/1992, sobre el que la Administración consular ha comunicado en 2008 su aceptación (06001462).

El Defensor del Pueblo formuló en 2007 una sugerencia referente al Consulado General de España en Casablanca (Marruecos), al apreciar que las notificaciones sobre visados se realizaban por correo ordinario lo que, a juicio de esta Institución, no es un medio que deje constancia en el expediente de la notificación practicada. Ya en 2008, las autoridades consulares informaron a esta Institución de que en la citada demarcación consular la notificación se hacía de manera personal a los interesados (06042600).

También el pasado informe daba cuenta de la remisión de una recomendación y una sugerencia, para salvar la situación del caso concreto, a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, a fin de que se impartiesen las instrucciones oportunas para que las solicitudes de visado presentadas ante las misiones diplomáticas u oficinas consulares por extranjeros con autorización de residencia en España que hubiesen permanecido fuera de España, durante más de seis meses, fuesen admitidas a trámite y se procediese a la concesión de los visados solicitados, de no haberse producido la extinción formal de la autorización de residencia por la autoridad gubernativa competente. Ambas resoluciones fueron aceptadas (07011061, 08017989 y 08020048).

En una investigación referida a la tramitación de visados para cónyuges de ciudadanos de la Unión en el Consulado General de España en La Habana (Cuba), se ha solicitado información sobre los tiempos medios de tramitación de unos visados que tienen la consideración de preferentes. Además, se ha cuestionado la procedencia de solicitar para este tipo de visados un acta notarial de manifestaciones del reagrupante que recoja su voluntad de proceder a la reagrupación, dado que tal previsión parece de difícil encaje en la normativa reguladora de la llamada extranjería comunitaria (07024868 y 07026514).

Se ha detectado igualmente la exigencia por parte del Consulado General de España en Quito de determinados documentos, para la tramitación de los visados de residencia por reagrupación familiar, que no se ajustan a los previstos en el Reglamento de extranjería. Ante la petición de explicaciones por parte del Defensor del Pueblo, este organismo consular manifiesta haber limitado los supuestos en los que exige acta de manifestaciones para la reagrupación de descendientes en régimen general y haber concretado los casos en los que se solicita copia protocolizada ante notario de la autorización de residencia del reagrupante. No obstante, se ha reiterado a dicho organismo que estas peticiones no tienen el necesario amparo normativo. Además, se ha comprobado que en su página web aparecen otros requisitos similares, como la aportación de un pasaporte del solicitante con una vigencia mínima de un año o del original de la autorización de residencia concedida. En consecuencia, se continuará con la investigación hasta que se adopten las medidas oportunas para la adecuación de los documentos exigidos a las previsiones reglamentarias (06044956).

En 2007 se formuló una recomendación a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, para que las resoluciones denegatorias de visados de estudios contengan al menos la información exigida en la disposición adicional sexta del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre; es decir, un contenido mínimo que garantice que el interesado conozca los motivos de la denegación y la demás información relevante sobre normas aplicables y recursos pertinentes. El citado centro directivo ha comunicado su aceptación de la recomendación, indicando que se habían circulado instrucciones en tal sentido a todas las oficinas consulares (06046157).

Por lo que se refiere a las resoluciones denegatorias de los visados de residencia no laboral, tramitados conforme al artículo 35 de la Ley de extranjería, esta Institución comprobó que el criterio mantenido por la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, según el cual debían notificarse las referidas resoluciones denegatorias acompañadas de copia de la resolución denegatoria dictada por la delegación o subdelegación del Gobierno correspondiente, no era aplicado con carácter general por las misiones diplomáticas y oficinas consulares. Por ello se solicitó a

dicha dirección general que impartieran instrucciones generales a todas las representaciones exteriores, lo que este centro directivo realizó reiterando las ya remitidas en 2007 (07013934).

Por lo que se refiere a la resolución de los recursos de reposición frente a las denegaciones de visados, se ha recordado a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares la obligación general existente de dictar resolución expresa y la especial necesidad de que el Consulado General de España en Quito disminuya los plazos de respuesta a estos recursos que, en algunos casos, han superado los 15 meses. Asimismo, se ha recordado la obligación de que en las resoluciones de los recursos de reposición el consulado se pronuncie sobre todas las cuestiones controvertidas, de conformidad con lo establecido en el artículo 113 de la Ley 30/1992 (08002394).

También se ha constatado, a través de varias actuaciones con el Consulado General de España en Quito y con la Subdelegación del Gobierno en Sevilla, el anormal funcionamiento de la Administración y el déficit de coordinación interadministrativa existente en materia de visados. Así, varios ciudadanos extranjeros vieron denegadas sus solicitudes de visado por el citado consulado, al considerarse presentadas fuera de plazo por desconocer este organismo las fechas en las que fueron notificadas las resoluciones dictadas por la subdelegación del Gobierno. Según pudo comprobar esta Institución en uno de los casos, la fecha de notificación constaba claramente anotada en la aplicación informática de extranjería en la oficina de extranjeros y realizó, por lo tanto, sugerencias al objeto de reconducir la situación. En un primer momento la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares rechazó una de las sugerencias formuladas, por considerar que no correspondía revisar la decisión adoptada en vía de recurso si no lo solicitaba la propia interesada. A criterio de esta Institución, tal respuesta implicaba trasladar a los ciudadanos las consecuencias de las deficiencias apreciadas y obligarlos a instar medios extraordinarios para corregirlas, lo cual resulta contrario a la seguridad jurídica y al principio de eficacia. Finalmente las sugerencias fueron aceptadas (07012874, 07012893 y 07012902).

En una investigación relativa a posibles gestiones fraudulentas realizadas por agencias de viaje situadas en los alrededores del Consulado General de España en Lima, la autoridad consular comunicó a esta Institución que no era posible descartar que hubiera habido vínculos de dichas redes con personal vinculado a esa oficina consular. Según se indicaba en fechas anteriores se habían producido el despido de dos trabajadores, indicándose que se habían mantenido reuniones con autoridades locales a fin de incrementar los controles para detectar con premura actuaciones irregulares (07016537).

En cuanto a las actuaciones iniciadas respecto de la Sección Consular de la Embajada de España en Pakistán sobre posibles prácticas fraudulentas, se permanece

aún a la espera de los resultados de la inspección que se recomendó realizar a dicha oficina consular. No obstante, debe darse cuenta de algunas mejoras introducidas en el funcionamiento de la misma, como la revisión de las funciones del servicio de mensajería que resulta vital para la buena gestión de los expedientes o algunas modificaciones introducidas en el sistema de colaboración de los despachos locales que se encargan de verificar los datos obrantes en los expedientes de visado. No obstante, a esta Institución continúa preocupándole la falta de controles efectivos sobre la actuación de dichos despachos colaboradores, cuyos informes tienen consecuencias determinantes para el buen fin de las solicitudes presentadas (0417076, 0417578, 0419105, 0419538, 0501238, etcétera).

Otra investigación, abierta en el año 2007, que ha concluido con la aceptación de una recomendación cursada a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, es la relativa a la determinación del momento en el cual debe quedar acreditada la minoría de edad del hijo para posibilitar su reagrupación. Esta Institución discrepó del criterio mantenido por dicho centro directivo que consideró que un hijo reagrupado debe tener menos de 18 años cuando adquiere eficacia la resolución que le autoriza a residir temporalmente en España; es decir, cuando entra en nuestro país, lo cual no impedía que si el retraso en la obtención del correspondiente visado era imputable a la delegación o subdelegación del Gobierno o a la oficina consular, se aplicase un cierto criterio de flexibilidad. El Defensor del Pueblo reiteró que lo esencial en este caso debía ser atender a la edad del reagrupado en el momento del inicio de los trámites, sobre todo dadas las largas demoras padecidas de manera habitual en el conjunto del procedimiento. Tras la reiteración de la recomendación la referida dirección general ha aceptado que se estime como momento para apreciar la minoría de edad en los procedimientos de visado de residencia para reagrupación familiar el de la solicitud, por parte del reagrupante, de la preceptiva autorización de residencia en España y, en este sentido, se han impartido instrucciones a todas las oficinas consulares (06051704).

También debe darse cuenta de las actuaciones que se siguen para supervisar el sistema, a través del cual se da cumplimiento a las resoluciones judiciales que ordenan la concesión de visados, dado que se ha advertido que la consecución de los mismos resulta en ocasiones extremadamente compleja, lo cual puede suponer una quiebra de la efectividad de la tutela judicial (08011138 y 08012069).

6.8.2 Oficinas de extranjeros

Como ya quedó señalado en el pasado informe, en el curso del año 2007 se produjo una situación cercana al colapso en las dependencias encargadas de la realización de trámites documentales de ciudadanos comunitarios y sus familiares, debido a que los organismos

deficiente funcionamiento de la Administración española. Como ya se señaló el pasado año, esta Institución instó a la Dirección General de Inmigración a buscar soluciones, como emitir una tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión con carácter provisional en tanto se cumple el trámite de inscripción, o canalizar las solicitudes transitoriamente a través del régimen general de extranjería. La Dirección General de Inmigración es consciente de la necesidad de arbitrar una solución, y a tal fin ha buscado la colaboración con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, pero lo cierto es que hasta la fecha continúa sin determinarse una vía adecuada para la resolución de esta injustificable situación (05036147, 07022478 y 08008264).

Otra cuestión planteada con cierta frecuencia es la situación en la que quedan los cónyuges de familiares de la Unión que se separaron o divorciaron con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 240/2007. La separación o el divorcio eran motivo de pérdida de vigencia de sus tarjetas, pero en muchos casos estas personas consideraban, de buena fe, que su situación estaba normalizada hasta la fecha de vigencia de su tarjeta. Esta Institución considera que la extinción de las tarjetas en estos supuestos requiere resolución motivada, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 75 del Reglamento de extranjería. Las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas de Aragón y Madrid, y la Subdelegación del Gobierno en Barcelona han mantenido el criterio de extinción automática, por lo que el Defensor del Pueblo ha puesto de manifiesto a estos organismos la improcedencia de esta práctica, estándose a la espera de las respuestas (06034561, 07004060 y 08000347).

A lo largo de 2008 se ha constatado que determinados organismos estiman que el certificado de registro constituye un documento identificativo, personal e intransferible, por lo cual consideran que tanto su solicitud como su recogida debe realizarse personalmente por imperativo legal. Esta Institución ha recordado a la Jefatura Superior de Policía de Madrid que dicho certificado sólo acredita el cumplimiento de una obligación de registro, y que la identificación se lleva a cabo por la documentación nacional de identidad (pasaporte o tarjeta de identidad en los países que cuentan con ella) de los interesados. Por ello resulta dudoso que pueda impedirse su recogida por persona distinta del solicitante, siempre que la representación conste fehacientemente. Además, toda esta cuestión estaría superada si se cumpliera con la exigencia normativa de que el certificado de registro se entregue de manera inmediata (08009474).

En otra actuación se apreció que la Subdelegación del Gobierno en Alicante rechazó una solicitud de tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, entregando al interesado un escrito en el que únicamente se aludía a la devolución de documentos, pese a haberse presentado documentación que hacía exigible dictar una resolu-

ción de inadmisión a trámite o incluso la valoración del fondo del asunto. Esta Institución ha puesto de manifiesto la falta de cobertura legal de esta actuación y el citado órgano ha reconocido que se actuó incorrectamente (08007701).

Durante el período transitorio fijado tras la adhesión de Rumanía y Bulgaria a la Unión Europea, los nacionales de ambos países han visto limitada la posibilidad de acceder libremente al mercado de trabajo español. Dicha limitación se ha aplicado incluso a los cónyuges de ciudadano español o comunitario, desatendiendo las cláusulas de salvaguardia que figuran en las actas de adhesión. Los argumentos que se han dirigido a este respecto a la Dirección General de Inmigración no han recibido una acogida satisfactoria. No obstante, el levantamiento en nuestro país del período transitorio ha hecho que esta cuestión haya quedado superada (07021804).

En el anterior informe se hizo referencia a la necesidad de que las tarjetas de familiares de residentes de la Unión reflejen debidamente el derecho a trabajar que les corresponde de conformidad con la normativa en vigor. En este sentido, se dirigió una recomendación a la Dirección General de Inmigración a fin de que se elimine la referencia a «residencia no lucrativa» de las tarjetas de cónyuges, así como para que desaparezca la leyenda «no autoriza a trabajar» de las tarjetas expedidas a descendientes menores de 21 años. La Dirección General de Inmigración ha aceptado la recomendación de esta Institución, y ha iniciado las actuaciones necesarias con las autoridades competentes del Ministerio del Interior para la modificación del contenido de estas tarjetas.

También se ha indicado a la Dirección General de Inmigración que la transposición de la normativa europea en nuestro Derecho interno ha introducido una limitación en el derecho a trabajar de los ascendientes y de los descendientes mayores de 21 años no contemplados en la Directiva 2004/38/CE. La Dirección General de Inmigración estima que la limitación del acceso al trabajo es inherente al mantenimiento de la situación de persona a cargo exigido para la aplicación del régimen comunitario y ha rechazado esta recomendación. Esta Institución debe dejar constancia de su discrepancia con tal criterio, ya que supone perpetuar la situación de partida de los interesados, lo que es un efecto justamente contrario al que la normativa europea pretende (05021033).

6.9.2 Régimen general de extranjería

Antes de entrar en los procedimientos más usuales, debe aludirse a dos cuestiones de diversa naturaleza. La primera de ellas está referida a la negativa de los notarios a dar fe en las correspondientes actas de la disposición de medios de subsistencia y alojamiento, destinadas a la tramitación de visados para la estancia educativa de menores. Esta negativa se basaba en la

errónea apreciación de que tal supuesto estaba afectado por las normas sobre emisión de cartas de invitación a través de un procedimiento encomendado al Cuerpo Nacional de Policía. Tras la actuación del Defensor del Pueblo, el Consejo General del Notariado emitió una circular recordando el deber de realizar tales actas (07024868).

La acreditación de carecer de antecedentes penales en el país de origen o en los anteriores países de residencia constituye requisito ineludible para la obtención de autorización de residencia en España. La Administración española ha prestado especial atención a requerir la homologación de los certificados exigidos, en cuanto a su alcance y fiabilidad, con los que se expiden en España. Consecuencia de ello ha sido la publicación de la Instrucción DGI/06/2008, sobre aportación de documentos públicos extranjeros para la tramitación de procedimientos en materia de extranjería e inmigración, con la que se pretende clarificar el procedimiento para la legalización de los certificados de antecedentes penales, y determinar el procedimiento que debe seguirse cuando se detecta que no son homologables con la normativa española.

Según las quejas recibidas, esta actuación ha tenido especial incidencia para los nacionales de India y Pakistán. En la República India, no existe un registro centralizado nacional de antecedentes penales ni un modelo único, ya que los certificados son emitidos por oficinas regionales. En el caso de Pakistán tampoco existe una autoridad nacional y, además, los certificados no son propiamente de antecedentes penales, sino informes emitidos por autoridades policiales locales. La Administración española entiende que es necesario que las autoridades de ambos países realicen una modificación de su procedimiento para la tramitación centralizada de estos certificados. La Dirección General de Inmigración ha informado a esta Institución del inicio de contactos con las autoridades pakistaníes, que han mostrado su predisposición a dar una solución en breve al problema. En lo que respecta a la República de India las autoridades españolas han manifestado su intención de solucionarlo con la urgencia que requiere, pero no han comunicado las actuaciones que a tal fin puedan haber realizado ante las autoridades de ese país. Ambas investigaciones continuarán abiertas hasta que la cuestión se canalice debidamente (08001548, 08008921 y 08013573).

6.9.2.1 Trámites de reagrupación familiar

Durante 2008 no se han producido avances sustantivos en la regulación de dos cuestiones reclamadas por esta Institución: la orden ministerial que fije los medios de vida cuya disposición debe acreditar el reagrupante, con lo que subsiste la posibilidad de ofrecer un tratamiento desigual a situaciones similares en función del organismo encargado de resolver y los requisitos exigibles a la vivienda de la que debe disponer el extranjero

que pretende reagrupar a su familia. Sobre la segunda tarea la Dirección General de Inmigración ha sido sensible al planteamiento de esta Institución y ha iniciado contactos con el Ministerio de Vivienda. No obstante, la dispersión competencial existente en este ámbito puede dificultar una regulación de alcance estatal (04013027 y 05031632).

Las autorizaciones de residencia por reagrupación familiar deben solicitarse necesariamente dentro de los sesenta días anteriores a la pérdida de vigencia, frente al plazo de tres meses posterior a su vigencia admitido para las autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena. En algunos casos el desconocimiento de esta peculiaridad ha llevado a extranjeros reagrupados a presentar la solicitud fuera de plazo y, por tanto, a una situación de irregularidad. A la vista de ello esta Institución planteó a la Dirección General de Inmigración la conveniencia de que se incorporara una mención a la especificidad del plazo de renovación de las autorizaciones de residencia por reagrupación familiar a las comunicaciones que se giran a los interesados en el marco de los procedimientos de renovación. Dicho centro directivo acogió la propuesta habiéndose modificado el contenido de dicha carta informativa en el sentido indicado. También se ha participado que se tenían previsiones de incluir las renovaciones de autorizaciones por reagrupación familiar dentro de los procedimientos automatizados, lo que contribuirá a minimizar problemas como éste (08008230).

Se ha detectado igualmente que la Subdelegación del Gobierno en Valencia está solicitando la aportación de certificado de matrimonio debidamente actualizado, bajo apercibimiento de archivo del expediente, para la renovación de las autorizaciones por reagrupación familiar de cónyuges. Este documento se aportó cuando se tramitó la autorización de residencia y su obtención en ocasiones es complicada, porque puede no estar contemplada en la legislación del país en que se contrajo el matrimonio. Por ello, se ha dirigido una recomendación a dicho organismo para cambiar esta práctica, indicando que, cuando resulte necesario, se requieran otros medios de prueba menos gravosos. A la fecha de este informe se está a la espera de recibir respuesta a la recomendación formulada (07035912 y 08002044).

6.9.2.2 Vicisitudes en la fase de tramitación de los visados de reagrupación

En el pasado informe esta Institución aludió a la implantación de pruebas de ADN, a fin de despejar las dudas que puedan existir respecto a la filiación de los hijos a los que se pretende reagrupar. Según ha informado la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares la realización de estas pruebas está autorizada en los Consulados Generales de Pekín y Shangai (China) y Lagos (Nigeria), para aquellos supuestos en los que los documentos de filiación presentados no ofrezcan garantías de veracidad. En estos supuestos se