



INFORME AL PARLAMENTO VASCO 2010

ararteko

Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

www.ararteko.net

III.8

PERSONAS INMIGRANTES

8. PERSONAS INMIGRANTES

I. Antecedentes



La crisis económica ha implicado un aumento del desempleo entre la población extranjera por afectar a sectores económicos como la construcción y a contratos temporales, sectores y modalidad contractual en los que habitualmente trabajan las personas extranjeras. La crisis ha afectado con mayor gravedad a los hombres y a los grupos más vulnerables, como son los jóvenes extranjeros y a los que llevan poco tiempo entre nosotros.

La situación de crisis afecta a muchos países, tanto ricos como pobres. En estos últimos se suman los desastres medio ambientales y los conflictos bélicos que provocan migraciones forzadas. El cierre de las fronteras tanto por parte de los Estados vecinos de estos países como con motivo de las políticas de control de flujos migratorios provoca crisis humanitarias de gran y grave alcance.

El número de personas extranjeras en la CAPV en el 2010 es de 139.229 de los que 71.952 son hombres y 67.277 son mujeres, un 6,4% de la población total. datos 2010, fuente: [observatorio vasco de la inmigración, Ikuspegi](#). El número de personas extranjeras sigue siendo escaso con relación a otras CCAA y al Estado, el total de la población extranjera en España asciende a 4.791.23, alrededor del 12,1% de la población total, (Madrid 16%), tal como lo recoge el [Anuario del Ministerio de Trabajo e Inmigración](#).

Según el [Instituto Vasco de Estadística-Eustat](#) el saldo migratorio en la CAPV en los últimos años es positivo, destacando que en el último año, el 43% de nuevos residentes extranjeros vino de otras comunidades autónomas.

En la memoria de la [Fiscalía General del Estado](#) del año 2009 se señala que ese año se expulsó a 5.099 personas, una cifra menor que en el año 2008 en el que se expulsó a 6.281 personas.

Se puede estimar que en el Estado hay alrededor de 1.000.000 de personas (35.000 aproximadamente en la CAPV) que están en situación administrativa irregular, si se tiene en cuenta la cifra del padrón municipal y los datos de personas extranjeras provistas de certificado de registro o con tarjeta de residencia en vigor. Estas personas accederán a una autorización de trabajo y residencia en un plazo de 3-4 años. Para evitar que se agraven los procesos de exclusión es importante que se incorporen a programas de intervención social desde un inicio de su proyecto migratorio.

Algunas de las conclusiones del [Barómetro Ikuspegi. "Percepciones y actitudes hacia la inmigración extranjera. Junio 2010"](#) son muy preocupantes porque muestran que en los úl-

timos años la postura de la población vasca se ha endurecido, “es algo más crítica, menos tolerante y más restrictiva con la población extranjera”.

Este **barómetro** plantea que la población vasca sigue manteniendo ciertos estereotipos falsos y prejuicios negativos ante la inmigración extranjera, en grado similar al de años anteriores. Estos estereotipos y prejuicios parecen ser, en parte, autónomos con respecto a los hechos reales. Especialmente preocupante es el que tiene que ver con la vinculación de la inmigración extranjera con la seguridad ciudadana. La población vasca juzga con menos benevolencia que en años anteriores la funcionalidad económica de la inmigración y acentúa los porcentajes de los efectos negativos. *“Uno de los aspectos que genera mayor incertidumbre y mayores recelos ligado a la llegada de personas inmigrantes extranjeras es el mantenimiento del estado de bienestar de la sociedad vasca.”*

II. El área en cifras

Las quejas que recibimos tienen que ver, principalmente, con las dificultades para el acceso a servicios y prestaciones públicas por parte de las personas extranjeras, que han sufrido este año un aumento. También están vinculadas al ejercicio de derechos, como son las dificultades para obtener y mantener la documentación o para inscribir los hechos que les afectan en los registros civiles y Central. No todas las quejas que presentan las personas inmigrantes se reflejan en esta área ya que pueden estar en otras áreas como son Interior, Vivienda, Sanidad...

La transferencia de las políticas activas de empleo a la Comunidad Autónoma del País Vasco es una oportunidad para mejorar la inserción laboral de este sector de la población que ha sido muy afectado por el actual contexto de crisis. El aprendizaje de los idiomas oficiales, la mejora de la capacitación, la orientación laboral son respuestas de políticas públicas que hay que reforzar especialmente durante una situación de crisis como la que vivimos. El Ararteko estará, por tanto, atento a los requisitos de acceso al [servicio vasco de empleo](#), que no debe dejar fuera a las personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, como son las personas extranjeras. El acceso de los inmigrantes a los servicios públicos en las mismas condiciones que los y las ciudadanas autóctonas y sin discriminación es un requisito esencial para posibilitar su integración.

Al Ararteko le preocupa enormemente la opinión pública respecto a la inmigración. Los estudios han constatado que “las creencias” sobre los efectos económicos y culturales de la inmigración influyen de manera notable en la opinión de la ciudadanía sobre la inmigración y las políticas inmigratorias que se deberían poner en marcha, haciendo que éstas sean más o menos restrictivas a la entrada y permanencia de personas inmigrantes.

El debate público sobre inmigración y política migratoria está condicionado por la información de los medios de comunicación y por los efectos de determinadas creencias colectivas que no se basan en datos contrastados. La elaboración de informes rigurosos sobre los efectos económico, social y cultural de la migración, y una mayor profundización en los

análisis y su difusión pública, pueden ayudar a eliminar malentendidos y creencias populares que no están amparadas por análisis serios.

Se echa de menos un consejo u otro órgano audiovisual independiente, o bien códigos deontológicos, comisiones asesoras y/o normativa en materia audiovisual, que ayude a respetar los derechos y libertades de todas las personas, y a evitar la estigmatización por el origen nacional o por la etnia de las personas inmigrantes.

Se necesitan nuevos discursos para promover la convivencia y el respeto, el reconocimiento de las diferencias y la construcción de una ciudadanía alejada de cualquier forma de racismo y xenofobia como el propuesto por "[Living Together: Ciudadanía Europea contra el Racismo y la Xenofobia](#)"; decálogo e informe final comparativo y comprensivo, Proyecto (JLS/FRC/036).

III. Contexto normativo y políticas públicas

En este epígrafe recogemos algunas de las novedades normativas que afectan a las personas extranjeras y a las políticas de inmigración.

El 5 de abril ha entrado en vigor el [Reglamento \(CE\) n 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009](#), por el que se establece **un Código comunitario sobre visados** (Código de visados) Este Reglamento establece los procedimientos y las condiciones de la expedición de visados para estancias cortas y para el tránsito por territorios de los Estados miembros. Asimismo, enumera los terceros países cuyos nacionales están obligados a poseer un visado de tránsito aeroportuario para pasar por las zonas internacionales de tránsito de los aeropuertos situados en el territorio de los Estados miembros y establece los procedimientos y las condiciones para la expedición de dichos visados.

En diciembre del 2010 el [Parlamento Europeo](#) ha rechazado la **propuesta de directiva de permiso único**, que había sido aprobada por la Comisión parlamentaria de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, y que debía aprobarse por el procedimiento de codecisión entre el Parlamento y el Consejo de Justicia e Interior. Esta directiva establecía un procedimiento único para la concesión de la autorización de trabajo y residencia y un marco de derechos uniforme para las personas inmigrantes. Excluía de ese marco, entre otros, a los trabajadores temporales, a los desplazados, a los trasladados por empresas de terceros países, a los de empresas prestadoras de servicios mediante contrato. Estos trabajadores, por tanto, podrían tener menores derechos, porque no se registrarían por los derechos que establece esta directiva, sino por textos legales específicos o bien por las leyes laborales de sus países de origen que, en su mayoría, carecen de las mismas garantías que existen en la [Unión Europea](#). También preveía la posibilidad de poner limitaciones respecto al lugar del cobro de pensiones, y respecto a otras prestaciones familiares y beneficios sociales. La regulación prevista, por tanto, no contemplaba los derechos de los trabajadores inmigrantes de la misma manera que el [Convenio de Naciones Unidas de 1990](#), sobre la protección de derechos de todos los trabajadores inmigrantes y sus familias o la [Convención del Con-](#)

[sejo de Europa sobre trabajadores inmigrantes de 1977](#), en lo referente a condiciones de trabajo, seguridad social y vivienda.

Entre las novedades de [Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal](#) se recogen normas relativas a la medida sustitutiva de la pena privativa de libertad por la expulsión de un ciudadano extranjero en situación de estancia irregular; la creación de un título específico sobre el delito de trata de seres humanos; la modificación correspondiente a los delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros o la supresión del delito de inmigración clandestina de los trabajadores.

El reconocimiento del delito de trata de seres humanos como independiente y diferenciado del delito de tráfico ilegal o inmigración clandestina de personas es una novedad importante. Esta distinción ya había sido aceptada por la [Ley Orgánica 2/2009, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero](#), sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, al introducir un nuevo principio entre los principios rectores de la política migratoria: la persecución de la trata de seres humanos (art. 2 bis 2, letra h)]. La Ley incorpora un régimen de protección de las víctimas de la trata de seres humanos, aplica el sistema de identificación de víctimas recogido por el artículo 10 del [Convenio de Varsovia](#) e introduce el denominado periodo de reflexión previsto por el citado Convenio y por la [Directiva 2004/81/CE](#). Las víctimas de trata de mujeres tienen un periodo de reflexión de 30 días para decidir si colaboran con las autoridades. Si aceptan y formulan denuncia se prevé que obtengan una autorización de residencia.

Los instrumentos, como el [Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos](#) del Ministerio de Igualdad, son muy importantes para que se pueda proteger a las víctimas de manera integral. La recuperación psicológica y su protección integral (que debería abarcar en muchos casos a su entorno familiar) deben ser prioritarias, lo que permitiría también mejorar la investigación de los delitos.

También se prevé una reducción de la pena de cárcel a multa o a trabajos en beneficio de la comunidad cuando la venta de material audiovisual, el conocido como top manta, sea al por menor y el beneficio económico sea bajo. En la Disposición Transitoria Segunda se establece el régimen de revisión que no prevé la revisión de las sentencias en que el cumplimiento de la pena esté suspendido, sin perjuicio de hacerlo en caso de que se revoque la suspensión y antes de proceder al cumplimiento efectivo de la pena suspendida. Tampoco si el penado se encuentra en periodo de libertad condicional o bien en caso de sentencias en que la pena esté ejecutada o suspendida, aunque se encuentren pendientes de ejecutar otros pronunciamientos del fallo, así como las ya totalmente ejecutadas. Esta previsión hace que las personas extranjeras que hayan sido condenadas y tengan antecedentes penales tengan dificultades para regularizar su situación administrativa, que exige carecer de antecedentes penales para solicitar la autorización de residencia por arraigo. Por otro lado, al haber entrado en vigor meses después de su publicación en el BOE, ha dado lugar a muchos inconvenientes a quienes tenían un proceso en curso, que han tenido que alegar el principio de retroactividad de las leyes penales favorables, (art. 9.3 de la [CE](#) y art. 15.1 del [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#)).

La [Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre](#), de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social preveía la aprobación del **reglamento** que la desarrollara en el plazo de 6 meses. A pesar de que ha transcurrido con creces el mencionado plazo aun no se ha aprobado el reglamento, por lo que sigue vigente el reglamento aprobado por [RD 2393/2004, de 30 de diciembre](#). Tampoco se ha aprobado el reglamento de la Ley de asilo y de protección subsidiaria.

Este año es importante mencionar la [Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2010](#), relativa a la anulación de varios apartados del [Real Decreto 240/2007 de 16 de febrero](#), sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Esta sentencia ha implicado un cambio en el régimen jurídico aplicable a muchas personas, como es, a los ascendientes de ciudadanos españoles o de su cónyuge o pareja registrada, y a la pareja de hecho registrada de ciudadano comunitario. Esta sentencia también ha reconocido el derecho a trabajar de los descendientes mayores de 21 años y de los ascendientes, sin perjuicio de su condición de personas a cargo del ciudadano comunitario. Otras cuestiones a las que afecta son a la obligación de establecer un periodo de salida voluntaria en todos los supuestos en que se determine la expulsión de España de una persona a la que se aplica el régimen comunitario, a la aplicación de la norma sobre facilitación de la entrada y residencia de los familiares no incluidos en el régimen comunitario, sin limitación por el grado de parentesco que les vincule al ciudadano comunitario y la relativa a las limitaciones para la residencia del familiar de comunitario en el caso de fallecimiento de éste, entre otras.

El Ministerio de Trabajo e Inmigración ha dictado una [instrucción DGI/SGRJ/03/2010 sobre la aplicación de la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2010](#).

Nos detenemos en una de las cuestiones a las que se refiere la instrucción, la relativa a la aplicación del régimen comunitario de extranjería a la pareja de hecho registrada de ciudadano comunitario. Esta instrucción deroga la instrucción DGI/SGRJ/03/2007, que fue objeto de una [actuación de oficio por parte del Ararteko](#) (informe anual 2007, capítulo II, Colectivos de atención preferente, personas inmigrantes). A partir de la sentencia, tal y como se señala en la instrucción, los diferentes registros de parejas estables existentes en diversas comunidades y ayuntamientos son válidos a los efectos previstos en el [Real Decreto 240/2007](#), por cumplir los requisitos señalados en el art. 2 b, en su redacción vigente tras la sentencia.

Otra normativa que mencionamos es la [Resolución de 14 de octubre de 2010, de la Subsecretaría, por la que se aprueba la Carta de servicios de los Centros de Atención a Refugiados](#).

Las políticas públicas que se dirigen a la atención del fenómeno migratorio son muy importantes porque determinan la situación presente y futura, las decisiones sobre aspectos fundamentales de su vida y sus relaciones con la sociedad de acogida. Estas políticas son

adoptadas en el seno de la Unión Europea y por parte del Estado, las comunidades autónomas y los ayuntamientos en donde residen las personas inmigrantes. A continuación señalamos algunas de las decisiones que se han adoptado a lo largo de este año.

Unión Europea

La Comisión ha elaborado el [primer informe anual sobre inmigración y asilo](#), en el que establece las prioridades para los estados miembros en materia de inmigración legal e integración, inmigración irregular, control de fronteras, asilo y colaboración con los países de origen y de tránsito, Bruselas, 6.5.2010COM (2010)214 final.

Se prevé la creación de una **nueva cartera de la Comisión**: justicia, derechos fundamentales y ciudadanía, con competencias en materia de: justicia civil y legislación sobre consumidores, así como en derechos fundamentales y políticas contra la discriminación.

Este año se ha aprobado la [Declaración de Zaragoza](#) que reconoce la importancia de las políticas de integración y de la diversidad cultural para el progreso económico y social de Europa. Esta declaración se ha adoptado en el marco de la Conferencia ministerial europea sobre integración celebrada en Zaragoza, los días 15 y 16 de abril de 2010. La declaración reconoce que las políticas de integración son una herramienta muy válida en la lucha contra la discriminación.

Entre las propuestas destacamos la del establecimiento de unos **indicadores**. La posibilidad que ofrecen los indicadores para medir y comparar las tendencias significativas en ámbitos cruciales de la política de integración nos parece muy positiva. La función del indicador es ofrecer una perspectiva general de la situación y la posibilidad de analizarla, y mostrar que está sucediendo y si es algo relevante.

También es importante mencionar la **comunicación sobre el desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos y de un plan de actuación para la puesta en marcha del programa de Estocolmo** de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

El documento establece las prioridades para asegurar que los ciudadanos de Europa y de terceros países disfruten de los derechos fundamentales reconocidos en la carta de derechos fundamentales de la Unión Europea y se haga efectivo el espacio de libertad seguridad y justicia, poniendo en marcha y desarrollando los instrumentos necesarios para la cooperación, como son: [FRONTEX \(Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores\)](#), [Europol \(Oficina Europea de Policía\)](#), [Eurojust \(Unidad de cooperación judicial\)](#), [OLAF \(Oficina Europea de lucha contra el fraude\)](#), [SIS II Y VIS. Sistema de Información de Schengen de segunda generación](#)).

También hace referencia a la importancia de la colaboración con los terceros países de los que son originarios o bien con países de tránsito de las personas inmigrantes. La comu-

nicación hace una mención especial al derecho al asilo y al principio de no devolución. En este sentido reconoce que la creación de un sistema de asilo europeo es importante para asegurar un tratamiento uniforme y mismas tasas de protección en el procedimiento y de reconocimiento recíproco. Mencionamos también el [Informe de la Agencia Europea de Derechos fundamentales](#) presentado en la conferencia ministerial de asilo celebrada el 13 y 14 de septiembre de 2010.

Estado

Este año ha sido muy polémica la [Circular del Ministerio de Interior 1/2010 de 25 de enero](#), que hace referencia a la tramitación de expedientes sancionadores que pueden concluir en una expulsión del Estado. En la misma se hace referencia a las detenciones a efectos de identificación y a los procedimientos preferentes de expulsión.

El Ministerio de Interior ha aclarado al Defensor del Pueblo que solicitó información y envió consideraciones previas ([escrito del defensor del pueblo](#)) que la Ley Orgánica 2/2009 no supone novedad alguna que implique un cambio en la actuación de las unidades de extranjería o de seguridad ciudadana en la vía pública por lo que continuarán actuando de acuerdo a las previsiones legales aplicables, como son la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la Ley Orgánica de Protección y Seguridad Ciudadana y Ley Orgánica de Derechos y Deberes de los Extranjeros y de su Integración Social. También contesta que la Circular, *"en ningún caso implica, ni lleva implícito, que la actividad policial se dirija al establecimiento de controles de identificación de manera sistemática o rutinaria, ni menos aun que se encamine hacia un colectivo concreto, como pueden serlo el de ciudadanos extranjeros en situación irregular. Es conocido, por lógica, que esta actividad preventiva policial es cambiante, y se elabora, planifica y ejecuta por las Fuerzas y cuerpos de Seguridad en función de las necesidades que se van planteando y previos análisis de inteligencia e información."*

Como novedad el 1 de diciembre de 2010 se abrió el plazo para inscribirse en el censo electoral para los ciudadanos/as de la UE, y los de Noruega, Chile, Colombia, Ecuador, Nueva Zelanda, Paraguay y Perú. El ejercicio del voto es un derecho de ciudadanía muy importante.

En cuanto a las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, hay que destacar que el número de víctimas y agresores extranjeros sigue siendo muy alto.

Es importante seguir llamando la atención sobre el hecho de que interponer una denuncia para la mujeres inmigrantes irregulares supone poner en evidencia su situación administrativa irregular ante los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

La [Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre](#), contra la Violencia de Género, garantiza a las mujeres que son o han sido víctimas de violencia de género una serie de derechos, «con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social» (art. 17).

El Plan de Atención y Prevención de la Violencia de Género en la Población Extranjera Inmigrante (2009-2012) del Ministerio de Igualdad tiene entre sus objetivos cumplir esta previsión legal. Este año la organización [SOS Racismo](#), con el apoyo del [Departamento de Empleo y Asuntos Sociales](#) del Gobierno Vasco, ha elaborado una [Guía para el empoderamiento de la mujer inmigrante frente a la violencia de género](#).

La violencia de género contra mujeres extranjeras reviste características peculiares por su situación de mayor vulnerabilidad y exige soluciones específicas, se requiere información adecuada (y servicios de interpretación) y que se tenga en cuenta la situación de dependencia hacia el hombre y hacia su familia y comunidad más cercana, en la que puede no encontrar el apoyo necesario. Se necesita, tal y como señalamos en el apartado de este informe sobre [Igualdad e integridad de las mujeres](#) una atención adecuada a sus circunstancias desde una perspectiva de protección.

Por último destacamos, en materia de lucha contra la discriminación, que se ha puesto en marcha la Red de servicios de asistencia a víctimas de discriminación promovida por el [Consejo para la promoción de la Igualdad de trato y no discriminación de la Personas por su Origen Racial o Étnico](#) del Ministerio de Igualdad en colaboración con distintas entidades.

País Vasco

En el País Vasco está pendiente la elaboración del **III Plan vasco de inmigración**.

Este año la novedad más importante es la supresión del servicio de atención jurídico social a personas extranjeras, **HELDU**, que ha sido objeto de un expediente de oficio por parte de esta institución, al que luego hacemos mención. El [Gobierno Vasco](#) tiene previsto establecer un nuevo sistema de derivación. La nueva organización prevé la remisión a un abogado del turno de extranjería que se hará tras el análisis de la solicitud por parte de las Unidades de Coordinación y Atención a los Inmigrantes (UCAI) de la Dirección de Inmigración y por el servicio [Biltzen](#). El nuevo servicio prevé diversos asesoramientos que precisan asistencia especializada.

El Gobierno vasco ha anunciado que va a elaborar un nuevo **Decreto sobre asistencia jurídica gratuita**. Este decreto tiene enorme trascendencia porque regulará el turno de oficio y los turnos especializados, que afectan en gran medida a personas extranjeras, como son los de violencia de género, de menores y el propiamente de extranjería.

Este año el [Ayuntamiento de Bilbao](#) ha aprobado la creación de un **Consejo Local de Inmigración**, órgano consultivo y participativo, que reúne a asociaciones y organizaciones que trabajan en materia de inmigración y a los departamentos del Ayuntamiento.

El año pasado hicimos mención que la nueva Ley 2/2009 atribuía funciones a las Comunidades Autónomas, entre ellas, la elaboración de informes para acreditar la integración social en el expediente de concesión de la nacionalidad española, que certifiquen la es-

colarización de los y las menores en las solicitudes de renovación de su autorización o en su solicitud de residencia de larga duración o sobre la afectación al orden público en los procedimientos de autorización de residencia o en su renovación; también los relativos a acreditar el esfuerzo de integración de las personas inmigrantes como un complemento para suplir la carencia de otros requisitos a la hora de renovar la autorización de residencia temporal. En el año 2010 no se han dado avances significativos en esta materia.

Por último con relación a la atención a la diversidad el Ararteko hizo una recomendación de carácter general sobre [“La adecuación de los servicios públicos de los cementerios a las distintas creencias religiosas. Especial referencia a la comunidad musulmana”](#).

En el año 2010 no hemos valorado que haya habido avances en este sentido, salvo el ya señalado el año pasado con relación al cementerio de Derio, en Vizcaya.

Las asociaciones nos han trasladado dificultades para obtener licencias en locales para orar. Estos equipamientos no suelen estar previstos en el planeamiento general por lo que puede que no obtengan la autorización municipal.

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la [Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#) tiene el mismo valor que el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La Carta establece la igualdad ante la Ley (art. 20), la no discriminación (art. 21), y el respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística (art. 22).

El tratamiento a la cuestión de los símbolos religiosos sigue siendo una cuestión polémica en Europa. El debate es complejo porque hay muchos derechos implicados: el derecho a la libertad religiosa, ideológica, de opinión, el derecho a la vida privada, el derecho a la seguridad, el derecho a la libertad de movimiento... y diversas consideraciones sobre los efectos prácticos de la prohibición en la sociedad y en las mujeres que los utilizan.

Este año el debate se ha centrado principalmente en la prohibición del burka y del niqab. Francia en el año 2010 ha aprobado la Ley contra el velo integral y algunos ayuntamientos como los Ayuntamiento de Lleida, Barcelona y Tarragona han aprobado mociones que prohíben el velo integral.

IV. Plan de actuación

En este apartado recogemos las actuaciones más importantes que se han realizado por el Ararteko en defensa de los derechos de las personas extranjeras.

El Ararteko se ha reunido con representantes de las administraciones públicas para trasladar su preocupación sobre los problemas que afectan a la población inmigrante, así como con asociaciones que trabajan en este ámbito, quienes, a su vez, trasladaron los problemas y dificultades que tiene la población inmigrante. Este año se ha reunido en varias ocasiones

con el [Departamento de Empleo y Asuntos Sociales](#) del Gobierno Vasco y le ha trasladado el contenido de algunas de las quejas que ha recibido, como son las relativas a los requisitos para el acceso a prestaciones sociales, principalmente de la Renta de Garantía de Ingresos, y se ha interesado por la supresión del servicio HELDU y el nuevo modelo puesto en marcha. También se ha reunido con la Oficina del [Defensor del Pueblo](#) a quien trasladamos los siguientes problemas que afectan a la población inmigrante:

Estos problemas fueron:

- los relativos a las cancelaciones de oficio de los antecedentes penales;
- la inidoneidad de las dependencias policiales en Bilbao con relación al número de personas que atienden y de expedientes que tramitan;
- los retrasos en el cumplimiento de las penas relativas a trabajos en beneficio de la Comunidad;
- la disparidad de criterios entre diferentes delegaciones y subdelegaciones de gobierno con relación a las solicitudes de arraigo en el caso de que haya una resolución de expulsión;
- el hecho de que no exista un baremo económico claro en la valoración sobre la disponibilidad de medios económicos que lleven a conceder una autorización de residencia, o criterios claros cuando las personas acreditan medios económicos por ser perceptoras de prestaciones de los dispositivos de lucha contra la exclusión;
- la problemática de las denegaciones de las renovaciones cuando no se acredita suficiente cotización (por falta de días cotizados o por jornadas reducidas), y la incongruencia cuando se renueva la autorización por ser beneficiario de las anteriores prestaciones;
- la importancia de la información con relación a los documentos que se precisan del país de origen para evitar que caduquen y tengan que soportar las personas costos innecesarios;
- las inconveniencias de que la autorización de residencia por circunstancias excepcionales se resuelva en Madrid;
- la problemática que implica que se conceda la reagrupación familiar a unos hijos y a otros no, por los baremos que se utilizan de sostenibilidad económica, que no tiene en cuenta el perjuicio de la separación entre los miembros de una misma familia.

En cuanto a las **reuniones mantenidas con las asociaciones** que trabajan en materia de inmigración hay que destacar la preocupación por un empeoramiento de la situación de la población inmigrante. Las asociaciones trasladaron numerosas dificultades y problemas que afectan a la población inmigrante. Por un lado, los relativos a las dudas e incertidumbres con relación a las políticas del Gobierno Vasco, el cierre de HELDU, la puesta en marcha de Lanbide, la limitación a dos únicas unidades de convivencia como perceptores de prestaciones económicas en una vivienda. También plantearon las consecuencias que estaba teniendo la disminución de subvenciones en las asociaciones y las limitaciones en los cursos de formación ocupacional y aprendizaje de los idiomas oficiales, que no había suficientes plazas por lo que, sobre todo, en Vitoria, había listas de espera importantes y vacíos formativos.

Por otro lado se mostraron muy críticos con las actuaciones policiales y las prácticas en las identificaciones policiales, tiempos de detención más largos, insultos y comentarios con connotaciones racistas y homófobas durante las detenciones...

Asimismo, mostraban su preocupación con la concentración de personas extranjeras en barrios y en centros educativos por las consecuencias en la cohesión social y en las relaciones de las personas extranjeras y sus oportunidades de promoción social y de empleo.

Las asociaciones eran muy críticas con las respuestas que se dan a las actuaciones de supervivencia que desarrollan las personas extranjeras en la calle, como es la venta de CDs y DVDs y otros objetos, las actividades de intercambio de servicios sexuales, puesto que estas actividades son objeto de sanción desde la perspectiva de orden público sin tener en cuenta la situación de vulnerabilidad.

Llaman la atención sobre la situación de los grupos más vulnerables, como son las mujeres víctimas de violencia de género, los jóvenes extutelados, las personas extranjeras sin techo y las personas presas o expresas. Estas personas requieren atención social adecuada y no, exclusivamente, medidas de orden público o sancionadoras.

Fueron también muy críticos con los discursos que se han difundido por parte de responsables públicos y medios de comunicación que afectan a población inmigrante y con la posición de algunos jueces.

El resumen de los problemas que trasladaron se puede consultar en la página web del ararteko en el [apartado de personas inmigrantes](#).

Este año hemos tramitado varias **actuaciones de oficio** que afectan a población extranjera, como es la relativa a la supresión del servicio de atención jurídico-social a personas extranjeras, HELDU por parte del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, la que concierne a la solicitud de nacionalidad y/o de autorización permanente de residencia para las personas de origen saharai, y las relativas a la necesidad de coordinación entre las Comunidades Autónomas y diversas carencias que atañen a los procedimientos que afectan a los menores extranjeros.

1. Supresión del servicio HELDU

El programa HELDU se puso en marcha en el año 2002. Esta prestación estaba prevista en el I Plan (2003-2005) y en el II Plan Vasco de Inmigración (2007-2009). La supresión del programa HELDU se ha hecho sin haberse aprobado un nuevo plan de inmigración. El [Ararteko dictó el 1 de Octubre de 2010 una Resolución](#) por la que se concluye la intervención con relación a la supresión del programa HELDU de atención jurídico social a personas extranjeras en el que analizó la decisión en el contexto actual y concretamente, con relación al Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Las principales personas destinatarias del servicio eran personas inmigrantes extranjeras sin autorización de residencia que viven en alguno de nuestros municipios. También menores en situación de desamparo, los y las jóvenes de entre 18 y 23 ex tutelados o que tengan algún tipo de medida y estén bajo la supervisión reeducativa de justicia juvenil del Gobierno Vasco; las mujeres inmigrantes extranjeras víctimas de maltrato y su unidad familiar..., colectivos muy vulnerables y que están siendo atendidos por diversos servicios públicos (servicios sociales de base, servicios de protección de menores, servicio de justicia juvenil, servicio de atención a la víctima de violencia de género...).

La actual [Ley de Servicios Sociales](#) no excluye a las personas extranjeras del derecho a los servicios y prestaciones del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Estas personas tienen una necesidad específica de atención jurídica especializada para poder normalizar su situación administrativa que afecta al ejercicio de derechos, lo que justifica la puesta en marcha de una prestación técnica de asistencia jurídica que atienda únicamente a la población extranjera. En consecuencia, trasladamos al Gobierno Vasco, entre otras cuestiones, que la supresión de la prestación de atención jurídica a personas extranjeras conocida como programa HELDU, sin haber puesto en marcha el nuevo modelo, había provocado una situación de incertidumbre a las personas usuarias y a los agentes sociales y públicos que atienden a la población inmigrante, que no era positiva. Asimismo era necesario evitar que se resienta el nivel de atención y reforzar todas las medidas puestas en marcha con carácter transitorio. También señalamos que esta prestación debe mantenerse en el nuevo modelo que se está gestando porque está orientada al logro de los objetivos esenciales del Sistema Vasco de Servicios Sociales y a la atención de personas con un muy elevado nivel de vulnerabilidad y desprotección.

Aunque se han dado pasos en cuanto al diseño del nuevo modelo, aun es pronto para hacer una valoración sobre su alcance. El Ararteko sigue recibiendo quejas con relación a la carencia y/o deficiente atención jurídica a las personas extranjeras en situación irregular por lo que a lo largo del 2011 haremos un seguimiento del nuevo modelo.

2. Solicitudes de nacionalidad española por parte de ciudadanos y ciudadanas saharauis

Nos hemos dirigido al Defensor del Pueblo con relación a la situación de las personas originarias del Sahara. Estas personas se habían dirigido al Registro Civil de Vitoria solicitando la nacionalidad española. Al parecer con anterioridad el Registro Civil de Vitoria tramitó algunos expedientes de declaración de nacionalidad española con valor de simple presunción. Posteriormente se retrasó la resolución de los mismos y finalmente ha resuelto inadmitir a trámite, en base a la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 27 de febrero de 2009.

El Defensor del Pueblo es la institución competente para valorar la pertinencia de impulsar las acciones necesarias para dar una respuesta a la situación de las personas de origen saharauí que solicitan la nacionalidad española, por lo que le trasladamos la opinión del Ararteko con relación a algunas actuaciones que, a juicio de esta institución, implican un

trato desigual por parte del [Ministerio de Justicia](#) (y de los Tribunales) con relación al acceso a la nacionalidad española por parte de las personas que proceden del Sahara Occidental.

El [Real Decreto 2258/1976, de 10 de agosto](#), sobre opción por la nacionalidad española de los naturales del Sahara, no resolvió las cuestiones relativas a si el Sahara fue territorio español a efecto de adquisición de la nacionalidad española o si sus habitantes eran nacionales españoles. Esta normativa se dictó en un momento de incertidumbre sobre la situación del territorio y sobre el futuro de la población saharauí, y de conflicto. Tuvo un carácter restrictivo por su ámbito de aplicación y lo limitado del plazo, y por ello la población saharauí que no vivía en España no pudo acogerse al mismo. También es discutible su validez desde la perspectiva constitucional.

En algunas Subdelegaciones de Gobierno se ha concedido la autorización de residencia permanente en aplicación del art. 72.3 d) del [Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre](#). En otros casos se les ha concedido una cédula de inscripción y una autorización de residencia. También se da el caso, como en uno de los expedientes de queja, que se concedió la autorización de residencia permanente por haber sido español de origen y, posteriormente el Registro Civil de Vitoria denegó la adquisición de la nacionalidad española. Es decir, para el [Ministerio de Interior](#) fue español de origen, en cambio para el Ministerio de Justicia no es español.

El Tribunal Supremo ha dado distintas respuestas, según la demanda planteada, bien de denegación de nacionalidad, o de certificación de nacimiento, o de recuperación de la nacionalidad, o de denegación del estatuto de apátrida. La Dirección General de Registros y Notariado también ha dictado distintas resoluciones.

La declaración de nacionalidad con valor de simple presunción es decidida por el Encargado del Registro Civil del domicilio (art. 96.2 Ley Registro Civil y 335 y 338 del [Reglamento del Registro Civil](#), por lo que muchas personas saharauís han acudido a los Registros Civiles en los que se admitía el expediente. Estas declaraciones han sido recurridas y se han declarado nulas (como fue el caso del Registro Civil de Córdoba). La Dirección General de los Registros y del Notariado dictó una instrucción, de 28 de marzo de 2007, sobre competencia de los Registros Civiles municipales y demás reglas relativas a los expedientes de declaración de nacionalidad española con valor de simple presunción, de aplicación a estos supuestos. Según expone el motivo que justifica la misma es "*el conocimiento de la existencia de la aprobación irregular o indebida por parte de encargados de algunos Registros Civiles de expedientes registrales tramitados con objeto de obtener declaraciones de nacionalidad española con valor de simple presunción.*"

La ocupación por parte de Marruecos del territorio no ha dado respuesta a la situación de estas personas que nacieron en ese territorio y que no tienen otra nacionalidad, porque ni son nacionales de Marruecos, ni existe reconocimiento internacional a la nacionalidad saharauí. La escasa previsión y regulación del Decreto 2258/1976 o bien la no consideración de los saharauís a los efectos del art. 22.1 del [Código Civil](#) (que hace referencia a nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal o sefardíes), dan lugar a distintas respuestas, que entendíamos vulneraban el principio de

seguridad jurídica y de igualdad, por lo que el objeto del expediente era aclarar si estos ciudadanos y ciudadanas nacieron en territorio español por lo que accedería bien en virtud del art. 18 (posesión de estado) o del art. 22 2 a) del Código Civil (residencia de 1 año) a la nacionalidad española, como es el caso de algunos expedientes de nacionalidad española que han sido tramitados con este resultado, o bien sería necesarias nuevas disposiciones normativas que aclararan la normativa de aplicación y, sobre todo, el ámbito personal de aplicación. Entendemos que no hay una diferencia objetiva, razonable y proporcional que justifique el cambio de criterio en las resoluciones que conceden la nacionalidad española a unos saharauis frente a las que no conceden. Además, en Derecho consuetudinario Internacional existe una obligación de evitar la apatridia. También, aunque es cuestión de debate, existe una obligación general que lleva a los Estados al deber de otorgar la ciudadanía en caso de apatridia. Los dos convenios internacionales que tratan de estas cuestiones son: la [Convención sobre la Reducción de Condiciones Apátridas de 1961](#), y la [Convención Europea en materia de nacionalidad](#). En ambos se establecen reglas específicas para evitar la apatridia. España no ha suscrito estos convenios, no obstante, a juicio de esta institución, no se debe declarar la apatridia en el caso de que los nacionales saharauis no la soliciten expresamente, ni se debe justificar la denegación de la nacionalidad española por ese motivo. Las personas saharauis que solicitan el reconocimiento de la nacionalidad española no se consideran que son apátridas sino españolas por lo que es de aplicación el art. 15 de la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) y el derecho internacional que establece una obligación a los Estados de evitar las situaciones de apatridia.

Esta actuación, en opinión de esta institución, debe ser independiente del debate sobre si en aquella época los saharauis tuvieron un tratamiento igual al resto de los ciudadanos españoles o sobre el final acatamiento por parte de España de las resoluciones de las [Naciones Unidas](#) que le llevaron a reconocer en el año 1975 el hecho colonial. España, actualmente, es un Estado democrático de Derecho, por lo que son de aplicación los principios de igualdad y de justicia como valores superiores del ordenamiento jurídico, art. 1 de la Constitución Española.

3. Menores Extranjeros No Acompañados

El Ararteko mantiene abierto un expediente de oficio con el Defensor del Pueblo desde el año 2006 con relación a las dificultades de coordinación entre las Comunidades Autónomas y la necesidad de aclaración de algunas cuestiones que afectan a los plazos en el proceso de documentación y de repatriación. El Defensor del Pueblo nos ha contestado que la Comisaría General de Extranjería y Fronteras les ha informado que se está analizando la fiabilidad y calidad de los datos recogidos en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, regulado en el art. 111 del [Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre](#). Asimismo, que se está trabajando en la modificación e introducción de nuevos campos en el subfichero de la aplicación Adextra, correspondiente el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados. También, a lo largo del año 2010, el Defensor del Pueblo nos ha informado de que han requerido a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes información sobre los trabajos de elaboración del protocolo para el desarrollo del procedimiento de repatriación de los menores extranjeros no acompañados.

También hemos iniciado este año un nuevo expediente de oficio que hemos dirigido al Defensor del Pueblo, que tiene por motivo la práctica de la fiscalía de Guipúzcoa en la determinación de la edad de los menores extranjeros. Nos remitimos al [informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia](#) en donde tratamos esta cuestión de manera detallada.

Por último, el Ararteko ha participado en conferencias y actos que hacían referencia a la situación de las personas extranjeras y a sus derechos. Entre otras, participó en la Conferencia Europea y Asamblea General del IIO “Políticas sociales, discriminación e inmigración” y en las XVII Jornadas en atención primaria. También ha publicado en los medios de comunicación un artículo con motivo del día mundial del refugiado.

V. Quejas recibidas que tienen como contenido las dificultades en el proceso de obtención de la autorización de residencia y trabajo de las personas extranjeras extracomunitarias

En estos casos remitimos las quejas al Defensor del Pueblo por ser la institución competente para controlar la actuación de la Administración General del Estado. No obstante, hacemos mención a algunas quejas recibidas, bien por su número o trascendencia o porque hemos hecho alguna gestión u orientación que entendemos de interés.

Entre las quejas que hemos recibido destacamos las que afectan a la Subdelegación de Gobierno en Álava. Hemos recibido quejas de personas extranjeras en situación irregular que han sido objeto de una sanción de expulsión por ese motivo y han formulado recurso judicial frente a la misma. La Subdelegación de Gobierno en Álava no ha revocado la sanción de expulsión por estar en vía judicial por lo que estas personas no han podido solicitar la autorización de residencia y trabajo por arraigo. En el apartado correspondiente al informe del año pasado recogimos la opinión de la Secretaria de Estado y de Inmigración en el expediente tramitado por el Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo ha informado que mantiene abierto el expediente ya que sigue constatando que existen divergencias entre las distintas Subdelegaciones de Gobierno.

También hemos recibido quejas que tienen por motivo que la Subdelegación de Gobierno en Álava deniega la renovación de la autorización de residencia a jóvenes extutelados que no presentan contrato de trabajo o compromiso de contratación. Estos jóvenes han sido tutelados por la [Diputación Foral de Álava](#) y siguen un programa de emancipación con acompañamiento educativo y ayudas por parte del [Ayuntamiento de Vitoria](#). Esta exigencia no es una práctica en los territorios de Vizcaya y Guipúzcoa, por lo que trasladamos a la Subdelegación la situación de desigualdad y de vulnerabilidad que implica, en edades tan jóvenes (19 años) encontrarse en situación administrativa irregular, cuando han sido tutelados por una institución de protección y han participado y siguen participando en programas formativos dirigidos a su inserción social y laboral.

Otras quejas hacían referencia a la exigencia de acreditar medios económicos suficientes en el caso de solicitudes de autorización de residencia de menores a cargo, cuando el o los progenitores disponen de autorización de residencia.

También hemos recibido una consulta de una persona a la que habían denegado la autorización de residencia en varias ocasiones por tener anotada una prohibición de entrada en el sistema informático Schengen. Le informamos que se debía dirigir a la oficina Sirene España, dependiente de la Secretaría de Estado del Ministerio del Interior para ejercer los derechos de cancelación de sus datos. El titular de los datos puede ejercitar estos derechos mediante escrito dirigido al responsable del fichero de la entidad de que se trate. El ejercicio del derecho de cancelación o rectificación es personalísimo, lo que significa que el titular de los datos deberá dirigirse directamente a dicha entidad, utilizando cualquier medio que permita acreditar el envío y la recogida de su solicitud, acompañando copia de su pasaporte o de su documentación personal. En el caso de que no le atiendan a su petición puede acudir a la [Agencia de Protección de Datos](#).

Otra queja sobre esta materia hacía referencia a que una persona se dirigió al Ararteko solicitando información sobre la posibilidad de pedir responsabilidad a la Administración por haber ejecutado la policía nacional una sanción de expulsión. Se trataba de un joven estudiante de la [Universidad del País Vasco](#) que vivía en Vitoria con su familia. El problema era que aunque su familia estaba en situación administrativa regular él no disponía de autorización de residencia, por lo que la normativa prevé que puede ser objeto de una sanción de expulsión. No había habido un funcionamiento anormal por parte de la Administración sino la aplicación estricta de una normativa. Por ello le trasladamos que aunque comprendíamos que era difícil de entender que a pesar de su arraigo y de que hubiere un número importante de personas en situación irregular que no son objeto de expulsión, la normativa prevé esta posibilidad.

También, mencionamos una sentencia que fue objeto de una resolución del Ararteko [Resolución del Ararteko, de 23 de abril de 2007](#).

El Ararteko llamó la atención sobre el modelo de informe social que se estaba utilizando para presentar en las solicitudes de autorización de residencia por arraigo porque podía dar lugar a que se denegara la solicitud de autorización de residencia por la Subdelegación de Gobierno. Entendíamos que el modelo de informe social no se ajustaba al contenido que señala la normativa ni a las instrucciones de la Dirección General de Inmigración, ni su contenido correspondía con la petición del ciudadano. El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en la sentencia de 25 de febrero de 2010, ha estimado que el recurrente tiene derecho a la autorización de residencia por arraigo (que había sido denegada por la Subdelegación de Gobierno), aunque el Ayuntamiento no haya recogido en el informe social la recomendación expresa por la que se le exonera de presentar un contrato de trabajo, y señala que cabe entender la posibilidad de una recomendación tácita e implícita.

Hemos recibido quejas que hacen referencia a la tardanza en presentar la solicitud de autorización de residencia por parte de las diputaciones forales como tutoras de los menores extranjeros. Es importante recordar que el art. 35.7 de la Ley 2/2009 establece que se considerará regular, a todos los efectos, la residencia de los menores que sean tutelados en España por una Administración Pública o en virtud de resolución judicial, por cualquier

otra entidad. También que, a instancia del organismo que ejerza la tutela y una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen, se debe otorgar al menor una autorización de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores.

Tanto los Tribunales, en este sentido es importante mencionar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 24 de septiembre de 2010, como los Fiscales de menores y de extranjería (Conclusiones del encuentro de fiscales especialistas en menores y extranjería, Madrid, 20 de abril de 2010) interpretan que no se debe agotar el plazo de nueve meses para presentar la solicitud de autorización de residencia.

También hemos recibido quejas y consultas sobre la interpretación y aplicación de la anterior normativa. Es importante destacar que la Subdelegación de Gobierno en Guipúzcoa concede la autorización de residencia con efectos al momento en el que el menor ha sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores.

Este año en el Territorio Histórico de Álava los menores extranjeros han solicitado por sí mismos la autorización de residencia sin que la Subdelegación de Gobierno en Álava admitiera la solicitud ya que no incorporaba la orden de asunción de tutela. El art. 35.7 de la Ley 2/2009 prevé que la autorización de residencia se otorgue a instancias del organismo que ejerce la tutela. Si se deja transcurrir el plazo sin instarla, el menor puede presentar la solicitud por sí mismo, ya que tiene legitimación para actuar ante la Administración y para acudir a la vía judicial en defensa de sus intereses (art. 30 de la [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común](#), y Sentencias del Tribunal Constitucional 183/2008 y 184/2008, de 22 de diciembre de 2008). La Subdelegación de Gobierno en Álava, finalmente, concedió la autorización de residencia a los menores extranjeros y la autorización de residencia por circunstancias excepcionales a los mayores extutelados. En todos los casos tuvieron que presentar el certificado de asunción de tutela y, si era de aplicación, la recomendación relativa al informe sobre su participación en los programas de integración propuestos por la institución de protección. En el caso de menores que se fueron del recurso residencial y que alcanzaron la mayoría de edad sin estar atendidos por la institución de protección no obtuvieron la autorización de residencia, ya que únicamente pudieron presentar un certificado de estancia.

En el [informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia correspondiente al año 2010](#) hacemos mención a este problema, entre las quejas que hemos recibido que afecta a la infancia en situación de desprotección en dicho territorio histórico. En este apartado nos hemos referido únicamente a las actuaciones que afectan a su proceso de documentación remitiéndonos al informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia para un análisis global sobre las quejas e intervenciones realizadas por el Ararteko en el año 2010.

VI. Quejas que hemos tramitado que afectan al colectivo

VI.1. Dificultades de acceso al padrón municipal

El acceso al padrón municipal es un derecho que tienen las personas extranjeras con independencia de su situación administrativa irregular. Este año hemos recibido solo una queja de una persona que contaba con pasaporte y con tarjeta de familiar de residente comunitario, que tuvo dificultades para inscribirse en el padrón. Los problemas más importantes han sido la negativa a la inscripción porque la vivienda no cumple condiciones de habitabilidad o los problemas que implica que haya personas que están inscritas en el padrón sin residir en la vivienda, por lo que es preciso iniciar un expediente de baja de oficio que se alarga.

Las dificultades que tienen las personas extranjeras para tramitar la inscripción en el padrón del municipio en el que residen están, sobre todo, relacionadas con la dificultad de acceso a un alojamiento adecuado.

VI.2. Dificultades de acceso a prestaciones sociales y a servicios públicos

VI.2.1. Baja en el Registro de solicitantes de Vivienda

Una asociación solicitó nuestra intervención con motivo de la baja en el Registro de Solicitantes de Vivienda de una pareja, uno de cuyos integrantes es una mujer inmigrante que trabaja como empleada de hogar. La asociación promotora de la queja denuncia que la resolución de baja, practicada por la supuesta falta de acreditación de ingresos económicos suficientes ha sido injustamente adoptada, porque, en ningún momento, se le ha exigido a la empleada doméstica la acreditación de sus ingresos con las garantías procedimentales legalmente exigibles.

Desde la primera petición de información consideramos que los argumentos esgrimidos por la asociación reclamante estaban fundados en derecho y pusimos de manifiesto al [Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes](#) del Gobierno Vasco que la actuación denunciada y los fundamentos en los que se basaba podrían ser contrarios al principio de igualdad de trato y entrañar un supuesto de discriminación indirecta, al suponer un obstáculo añadido para el acceso a una vivienda protegida de las personas que trabajan como empleadas de hogar, entre las que, mayoritariamente, se encuentran las mujeres inmigrantes.

Después de realizar diferentes gestiones y peticiones de colaboración, el referido departamento accedió a revisar la resolución de baja adoptada y mantener a la pareja como demandantes de vivienda protegida en el Registro de Solicitantes de Vivienda.

VI.2.2. Exigencia a las personas extranjeras de acreditar el certificado de bienes del país de origen de todos los miembros mayores de edad que componen la Unidad Económica de Convivencia Independiente (UECI)

Hemos recibido varias quejas con este motivo que se han solucionado tras la presentación de documentación de muy diversa índole. También ha habido casos en los que se ha denegado la prestación de renta de garantía de ingresos porque la persona extranjera ha presentado un documento en el que certifica que dispone una vivienda. El Ararteko se ha dirigido al Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco para consultar la interpretación que debe hacerse a esta exigencia que es novedosa ya que, como señalamos en el informe anual correspondiente al año 2009, este requisito era nuevo y solamente se estaba aplicando en Bizkaia.

El problema que plantea este requisito es la diversidad de situaciones en las que se encuentran estas personas y la dificultad de acreditar este extremo con garantías. Entre las distintas situaciones están las que presentan las personas refugiadas o bien que son objeto de medidas de protección subsidiaria, o el caso de los jóvenes extutelados o cuando la persona lleve un periodo largo de tiempo de residencia fuera de su país o que no tenga ningún vínculo con el mismo, por lo que tiene serias dificultades para obtenerlo.

Estos países no tienen una estructura administrativa consolidada en muchos casos, por lo que es difícil de valorar la adecuación de la certificación expedida a los efectos de nuestra normativa. En todo caso la necesidad de legalizar el documento por los interesados para que tenga validez y de traducirlo implica costos que son difícilmente asumibles, máxime cuando de lo que se trata es de atender a unas personas que se encuentran en situación de exclusión social por carecer de recursos económicos. Por otro lado, esta exigencia también debería afectar a los ciudadanos y ciudadanas vascas porque pueden tener bienes en otros países, que son difíciles de conocer (ejemplo, adquisición de inmuebles en Hendaya).

En consecuencia trasladamos a la Administración que “las dificultades y problemas añadidos que implica la exigencia de este requisito deberían ser ponderados para evitar situaciones de desigualdad por la diversidad de situaciones y para evitar una carga desproporcionada a estas personas que no sirve para cumplir la finalidad de acreditar una carencia de recursos económicos. Se obvia la realidad de que la inmigración de personas extracomunitarias tiene motivos económicos en la mayoría de las ocasiones, esto es, son personas que quieren tener una oportunidad para progresar, un mejor salario o una oportunidad de trabajar que no tienen en su país de origen. No hay estudios que reflejen que se trate de personas que disponen de recursos en su país de origen”.

VI.2.3. Exigencia de acreditar la composición de la unidad de convivencia

Hemos recibido quejas con relación a las dificultades de acreditar la situación del progenitor o del cónyuge que no vive en el país. Hemos trasladado al Gobierno Vasco que es importante tener en cuenta las diferentes situaciones para que la exigencia de un documento no impida el acceso a las prestaciones de la persona que cumple materialmente los requisitos.

Este año ha habido un aumento de quejas de personas extranjeras a las que no les han admitido la tramitación de prestaciones o de becas por no presentar algún documento que

era muy difícil de obtener por requerir la colaboración de personas (el otro progenitor, un excónyuge...) con las que no tienen contacto. La exigencia de un documento puede impedir el acceso a las prestaciones de personas que cumplen los requisitos por lo que hay que analizar la situación y los motivos por los que inadmite la solicitud por si pudiéramos encontrarnos ante situaciones de discriminación indirecta.

VI.2.4. Exigencia de acreditar un plazo previo de residencia regular para acceder a las prestaciones derivadas de la [Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a personas en situación de dependencia](#)

Hemos recibido varias quejas en las que plantean que se ha denegado a las personas extranjeras la solicitud de declaración de dependencia por no acreditar el requisito de haber estado cinco años en situación administrativa regular, requisito que es preceptivo según la Ley.

El año pasado dimos cuenta de una queja que habíamos recibido en la que se denegaba la prestación económica para cuidados en el entorno familiar en el caso de un niño español, menor de cinco años, de madre extranjera por entender que la madre no acreditaba haber estado cinco años en situación administrativa regular. La madre adquirió la nacionalidad española y tampoco le concedieron la prestación aunque acreditaba cinco años de residencia efectiva. La [Diputación Foral de Gipuzkoa](#) mantuvo la exigencia previa de tener que acreditar 5 años en situación administrativa regular y no atendió a nuestras consideraciones tanto a las relativas a que se trataba de un menor nacional como las relativas a que la madre fuera también nacional.

VI.3. Denuncias por haber sufrido discriminación

Este año hemos recibido varias quejas que hacen referencia al trato recibido por los servicios sociales de base que valoran no ha sido adecuado. En un caso el trabajador social del Ayuntamiento de Orio respondió como motivo para retrasar la tramitación de las solicitudes de prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y del Complemento de Vivienda que no tenía que haber cambiado de municipio, que era preferible haber continuado la intervención social en el anterior municipio en el que esta persona residía. Aunque esta queja se cerró al haber recibido información en septiembre del año 2010 del Ayuntamiento en el sentido de que iba a tramitar las prestaciones, a final del año hemos tenido que abrirla de nuevo porque hemos tenido información, que ,finalmente, no se habían tramitado las solicitudes. Hemos reabierto el expediente y solicitado información de nuevo al Ayuntamiento con carácter urgente sobre el estado de tramitación de las solicitudes de prestaciones, que valoramos como grave, a la vista de los antecedentes que constan en el Ararteko.

Hemos remitido una queja para conocer la actuación del Gobierno Vasco, [Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo](#) con relación a una reclamación de una actuación discriminatoria en un local, sin haber recibido respuesta, a pesar de haber enviado un requerimiento.

Se recibió también una queja por el posible comportamiento abusivo del personal de seguridad de [Metro Bilbao](#). Si bien se cerró el expediente por caducidad del procedimiento, se dirigió una petición de información a la Dirección de Transportes del Gobierno Vasco en relación con la posibilidad de acceso al contenido de las cámaras de seguridad por parte de la ciudadanía, comunicando a la mencionada Dirección de Transportes la preocupación del Ararteko debido a la inexistencia de un procedimiento claro y común con el fin de hacer uso de la información obtenida por estos medios. Se nos contestó que en estos casos el instructor del expediente procede al visionado de las imágenes, aunque si el ciudadano así lo solicita, el visionado puede ser conjunto.

VII. Otras actuaciones que afectan a este colectivo y que se recogen en otros capítulos de este Informe

Las personas extranjeras nos han presentado quejas que afectan a las distintas áreas de trabajo de la institución. En este apartado destacamos algunas quejas en las que el componente de extranjería es relevante.

En este sentido en el [área de interior](#) se hace referencia a la intervención del Ararteko sobre actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco (Bilbao), a una actuación de oficio que hemos iniciado, por la que nos hemos dirigido al Defensor del Pueblo, al constatar que las detenciones de personas de origen extranjero se prolongan a menudo. En el área se señala que, como todos los años, muchas de las quejas que se refieren a supuestas extralimitaciones policiales afectan a personas de origen extranjero y vinculan la actuación policial a dicha condición, lo que pone de manifiesto que no se están cumpliendo los mecanismos preventivos y de control que hemos señalado en nuestras recomendaciones para detectar esas situaciones y evitarlas. Así mismo se ha iniciado la tramitación de una queja que hace referencia a una actuación de identificación de personas extranjeras en un dispositivo que pusieron en marcha la policía nacional en colaboración con la policía municipal en el barrio de San Francisco, en Bilbao.

En el [área de Vivienda](#) las quejas hacen referencia a la necesidad de vivienda motivada por la dificultad de acceso a la misma, a la acreditación de la necesidad y al procedimiento de adjudicación. También se han recibido reclamaciones concernientes al alquiler de viviendas de protección pública y las relativas a viviendas pertenecientes al [“Programa de Vivienda Vacía”](#) (Bizigune).

En el [área de Sanidad](#) hemos iniciado una actuación de oficio sobre la necesidad de que se evite la comunicación de facturación del coste hospitalario.

VIII. Conclusiones

A continuación destacamos las cuestiones que afectan al área, que por su interés requieren de especial seguimiento en el año 2011.

1. Durante el año 2010 se han tomado decisiones importantes que afectan a la **política vasca de inmigración**, como es la supresión del servicio HELDU, sin que se haya aprobado un nuevo plan vasco de inmigración. También se han recibido más quejas que otros años con relación a la denegación y suspensión de prestaciones, como es la renta de garantía de ingresos o las ayudas de emergencia social que, no hay que olvidar, se concede a personas en situación de riesgo o en exclusión social.
2. Este año, al igual que los anteriores, se han recibido numerosas quejas en el área de interior que son objeto de preocupación por el Ararteko. Estas quejas tienen como motivo **actuaciones policiales** que afectan a personas extranjeras en las que vinculan el trato recibido con su origen.
3. Se ha extendido un **discurso social**, que no está basado en estudios rigurosos, que relaciona inmigración con delincuencia y con el uso abusivo y fraudulento de servicios públicos y prestaciones. Este discurso es muy preocupante porque puede afectar a las políticas públicas de inmigración y de integración que las instituciones y administraciones públicas establecen, y a la convivencia y a la cohesión social.
4. Un elemento que dificulta el progreso y la integración de las personas extranjeras es la falta de recursos eficaces para **la lucha contra la discriminación**. Existen numerosas dificultades para detectar y acreditar situaciones discriminatorias o tratos inadecuados que se han dado a personas extranjeras por lo que quedan impunes. La Unión Europea ha desarrollado diversos instrumentos para combatir la discriminación, por entender que es necesario erradicarla para el progreso de Europa, y para el cumplimiento efectivo de la carta de derechos fundamentales. La puesta en marcha de la red de servicios de asistencia a víctimas de discriminación promovida por el Consejo para la promoción de la Igualdad de trato y no discriminación es un paso.
5. Sigue sin aprobarse el **reglamento** de aplicación de la ley de derechos y deberes de los extranjeros en España y su integración social o el reglamento de aplicación de la Ley de Asilo y Protección Subsidiaria. Tampoco se ha aprobado en la CAPV el **III Plan Vasco de Inmigración**. Estos instrumentos son muy importantes porque afectan al ejercicio de los derechos de las personas extranjeras.
6. En nuestra CAPV viven personas inmigrantes en situación administrativa irregular. Las políticas públicas deben atenderles en igualdad por ser un derecho y ser, además, un principio de aplicación en las políticas de integración. Por ello se deberían establecer condiciones y garantías que permitan el acceso a servicios como es Lanbide en cuanto a su capacitación laboral, o a la protección social necesaria. Estas personas deben vivir con **dignidad** entre nosotros.

Es importante recordar –cuestión que esta institución reitera en muchos momentos– que a pesar de encontrarse en situación administrativa irregular, únicamente un pequeño porcentaje de las personas inmigrantes es sancionado con una sanción de expulsión que efectivamente se ejecute. Esta **disparidad** entre la realidad y las políticas de inmigración es una constante con consecuencias **graves** en los derechos y en la vida de estas personas. La atención a las personas en igualdad es una exigencia del derecho humanitario y una medida adecuada teniendo en cuenta que las personas extranjeras en situación irregular en 3-4 años pueden disponer de autorización de residencia.

7. Las políticas públicas deben ajustarse a las necesidades y situación de la población extranjera y tener en cuenta, entre otras cuestiones, la edad, el género y su situación de vulnerabilidad como es el caso de menores o jóvenes o cuando se es víctima de violencia de género, o se ha sufrido persecución en el país de origen o se es víctima de trata, etc. La aplicación de medidas de índole sancionatorio **ha de ponderarse** adecuadamente con la obligación de protección y de respeto a los derechos humanos y a los compromisos internacionales.