

UNIDAD DE EXTRANJERIA
FISCALIA GENERAL DE ESTADO

MEMORIA EJERCICIO 2016

MEMORIA DE LA UNIDAD DE EXTRANJERÍA

AÑO 2016

1. Introducción.

Sólo de manera muy resumida es posible reflejar la actividad desarrollada por la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado durante el año 2016. Como es habitual el análisis más detallado de alguna de las materias que nos están encomendadas, significadamente el seguimiento del delito de trata de seres humanos y la materia relativa a menores extranjeros no acompañados, serán analizados con mayor profundidad en los estudios que se publicarán en la página web fiscal.es (fiscal especialista extranjería, documentos y normativa).

Ad intra, los Fiscales Adscritos al Fiscal de Sala desarrollan una labor de respuesta inmediata a las numerosas consultas que diariamente se formulan por los Fiscales Delegados de Extranjería (FDE) y por los Fiscales de Enlace en las Fiscalías de Área. La resolución de dudas se ha realizado de forma rápida por correo electrónico o teléfono, adelantándonos a lo que ahora exige la Instrucción de la Inspección Fiscal de fecha 11 de enero de 2017.

Por el Ilmo. Sr. Fiscal Adscrito a esta Unidad, D. Luis Lafont, semestralmente se confecciona un boletín de jurisprudencia sobre las materias propias de nuestra especialidad, que es remitido no sólo a los fiscales especialistas en extranjería sino también a los mandos responsables de la Policía Nacional y de la Guardia Civil. Al tiempo, se realiza un registro y análisis de todas las sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales y por el Tribunal Supremo en las que se aplica el art. 177 bis CP. En el año 2016 se procedió a publicar en la web fiscal.es un extracto de todas las sentencias condenatorias recaídas en el ámbito de las Audiencias Provinciales desde el año 2012 (primera condena por el art. 177 bis CP) hasta octubre de 2016.

Ad extra, intensificamos las relaciones interorgánicas iniciadas en años anteriores tanto con instituciones españolas como extranjeras.

Se mantiene relación constante con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, especialmente con la Unidad Central contra la Trata de Seres Humanos y con el Centro de Inteligencia y Evaluación de Riesgos, en lo concerniente a la investigación y persecución de los delitos tipificados en los artículos 177 bis y 318 bis CP. Igualmente se sostiene una fluida comunicación con las unidades de la Guardia Civil dedicadas a la investigación del delito de trata. Indudablemente favorece este tipo de relación la presencia en Fiscalía de una Policía de Enlace. Hasta tal punto ha sido positiva esta experiencia que se están realizando gestiones para la designación en el curso del año 2017 de un Guardia Civil de Enlace.

A nivel internacional la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado ha sido llamada para participar en numerosas reuniones de expertos de lucha

contra la trata de seres humanos o en materia de menores extranjeros no acompañados.

En efecto, además de atender la petición de información recabada desde distintas instituciones (Embajada de EEUU, OSCE, y otras), destacamos los eventos más relevantes donde hemos participado activamente: Grupo de trabajo sobre cooperación multidisciplinar contra la trata con fines de explotación laboral, “The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Being, 2012-2016” (Ámsterdam, 18 y 19 de enero); Conferencia “Care-Tact” de la Organización Internacional de Migraciones (Bruselas, 20 y 21 de enero); “Youth Meeting of The Working Group on Best Practices in Boarding” (Neustadt, Alemania, 1 al 5 de febrero); Reunión táctica sobre retos en relación con el Tráfico de Inmigrantes (La Haya, Holanda, 4 y 5 de febrero); “Fifth Meeting of The Working Group on Best Practices in Boarding Maritime Saquadron” (Malta 12 a 14 de abril); Conferencia internacional sobre “Crimen Organizado Transnacional y Migración Ilegal” (El Cairo, 16 a 19 de mayo); “6 th. Working Group. Best Practices in Boarding Workshop” (Warsaw, Polonia, 22 al 24 de mayo); “Training for Judges on Trafficking in Persons” (actividad de formación especializada en trata de seres humanos de jueces y magistrados de Georgia) (Tbilisi, Georgia, 24 y 25 de mayo); Reunión de Desarrollo del Proyecto “TACT Training in Morocco” (Rabat, Marruecos, 27 de mayo); Intervención en la Ejecución del Proyecto Bilateral de Asesoría de la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) en la formación de jueces y fiscales sobre “Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes” (Asunción, Paraguay, 20 al 28 de junio); IV Conferencia Mundial de INTERPOL sobre Trata de Personas (Lugano, Suiza, 19 al 21 de octubre de 2016); Reunión con Representantes de EUROPOL y de Rumanía sobre Proxenetismo (EUROJUST) (La Haya, Holanda, 25 de octubre de 2016); “10 th. European Forum on The Rights of the Child Entitled”. “The protection of Children Immigration” (Bruselas, 28 de noviembre al 1 de diciembre de 2016); Seminario sobre “La Lucha de Trata de Personas” (Sarajevo, Bosnia y Herzegovina, 13 al 15 de diciembre de 2016).

A nivel nacional participamos activamente en el Grupo de trabajo de la Relatoría Nacional contra la Trata; en las reuniones de seguimiento del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata (convocadas por la Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género); mantenemos contactos permanentes con la Red Española Contra la Trata de Personas; hemos asesorado en la redacción de Protocolos Provinciales de Protección de Víctimas de Trata (Valencia); y hemos mantenido una comunicación continua con los responsables de la Dirección General de la Infancia y la Familia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y con la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Hemos establecido un alto grado de colaboración con Universidades (Rey Juan Carlos, Universidad de Alcalá de Henares, y Comillas); con Colegios de Abogados (Madrid, Cantabria); con el Centro de Estudios Jurídicos (dirección del módulo de extranjería para alumnos de formación inicial); con el Consejo

General del Poder Judicial (participando en actividades formativas dirigidas a jueces y magistrados en materias como la lucha contra la trata de seres humanos, el internamiento de extranjeros y la coordinación con Jueces de Control de Estancia); en la formación especializada en trata de seres humanos de la Policía Nacional, de la Guardia Civil y Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO); en jornadas de formación y sensibilización con asociaciones de juristas como Themis o de protección de derechos de las mujeres (Hygia) u organizaciones especializadas en la protección de víctimas de trata de seres humanos como Proyecto Esperanza.

En relación con nuestro registro interno, durante el año 2016 se han anotado ochenta y cinco asientos por delito de trata de seres humanos, cuarenta y siete por delitos de prostitución coactiva, sesenta y ocho por delitos contra los derechos de los trabajadores, sesenta y nueve por delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros y setecientos cincuenta y ocho por delitos de falsedad relacionados con la extranjería.

Además, se anotaron otros treinta y nueve expedientes gubernativos, veintisiete diligencias informativas, seis expedientes de nombramiento de fiscales delegados de extranjería y otros nueve sobre otros temas.

La función que se realiza por la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado está adecuadamente asistida de medios personales (un Fiscal de Sala del Tribunal Supremo, dos Fiscales Adscritos, una Policía de Enlace, un funcionario del Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa y una funcionaria del Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa), y se lleva a cabo desde una sede con inmejorables instalaciones y dotación de medios materiales e informáticos adecuados.

2. Actividad de los Fiscales especialistas de extranjería en el ámbito de la persecución penal.

2.1. Trata de seres humanos. Como en años anteriores el estudio pormenorizado del delito de trata de seres humanos en cualquiera de sus modalidades (artículo 177 bis CP) realizado por la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado se lleva a cabo en el Anexo de esta Memoria que se publica en la página Web www.fiscal.es (“fiscal especialista extranjería”, “documentos y normativa”) bajo el título “Diligencias de seguimiento del delito de trata de seres humanos, 2016”.

Por este delito durante el año 2016 se han incoado 230 procesos judiciales y 29 diligencias de investigación del Ministerio Fiscal, se han formulado 46 escritos de calificación y se han dictado 29 sentencias.

Han sido objeto de especial seguimiento 85 causas por delito de trata de seres humanos: 70 con fines de explotación sexual, 8 con fines de explotación laboral, 2 con fines de mendicidad, 2 con fines de matrimonio forzosos y 3 con fines de cometer actividades delictivas.

En ellas se investigan 48 organizaciones o grupos criminales (catorce nigerianas, once rumanas, seis búlgaras, cuatro chinas, tres españolas, dos

paraguayas, y una, respectivamente, de Bosnia, Brasil, Colombia, Moldavia, Pakistán, Perú, Portugal y plurinacional).

El número de víctimas (apreciando que concurren indicadores de trata según el criterio de Fiscalía) en esas diligencias de seguimiento es el siguiente, según las distintas modalidades:

DILIGENCIAS DE SEGUIMIENTO DELITO DE TRATA DE SERES HUMANOS						
Fines	Víctimas				Detenidos	
	Mujeres		Hombres		Mujeres	Hombres
	Menores	Mayores	Menores	Mayores		
Explotación sexual	28	337	0	1	137	151
Explotación laboral	2	13	0	71	5	19
Mendicidad	0	2	0	5	2	2
Matrimonios forzados	3	0	0	0	3	3
Actividades delictivas	0	1	0	4	4	12

En el caso de trata con fines de explotación sexual se han localizado 366 mujeres y un hombre (transexual) víctimas de este delito. De ese total 28 son menores de edad plenamente identificadas (aunque, al cierre de esta memoria, quedan todavía pendientes de reseñar un número superior todavía indeterminado), y, además, se ha detectado una víctima mayor de edad con discapacidad intelectual. Las víctimas provienen de 16 países (destacando 212 nigerianas, 43 rumanas, 38 chinas, 15 brasileñas, 15 bolivianas). Del mismo modo están siendo investigados por este delito 288 individuos (151 hombres y 137 mujeres) de 28 nacionalidades. El mayor número corresponde a nigerianos (131), rumanos (53), chinos (42) y españoles (27).

En el caso de trata con fines de explotación laboral se han localizado 15 mujeres (dos de ellas menores de edad) y 71 hombres víctimas de este delito. Proviene de 6 países distintos, destacando 72 búlgaros (61 hombres y 11 mujeres). Por este delito están siendo investigados 24 individuos (19 hombres y 5 mujeres) de 7 nacionalidades.

Hay dos diligencias de seguimiento por delito de trata con fines de matrimonio forzoso de tres menores rumanas en las que se investigan a sus padres.

Por fin, en relación con el delito de trata con fines de realización de actividades delictivas se han identificado 5 víctimas (cuatro hombres y una mujer), todas mayores de edad, habiéndose detenido a 14 personas (6 bosnios y 10 rumanos).

2.2. Prostitución. Según informan los FDE, durante el año 2016 –fuera del ámbito de aplicación del artículo 177 bis CP- se han incoado formalmente 213 procesos judiciales, se han presentado 34 escritos de acusación, y se han dictado 21 sentencias en persecución de delitos de prostitución coactiva o

abusiva. A pesar del gran número de procedimientos incoados sólo unos pocos concluyen con éxito, significadamente cuando la prueba no deriva casi en exclusiva del testimonio de la víctima como ocurre cuando ésta es menor de edad (hay seis procedimientos abiertos en este sentido) o por existir otras circunstancias que acreditan la coacción (caso de *lover boy* sin trata, haber sido obligadas a traficar con drogas con los clientes, evidencias de agresiones, lesiones, etc.).

En efecto, la lucha contra la prostitución abusiva es de muy difícil persecución en España, principalmente por ser atípico el denominado *proxenetismo consentido* que constituye el escudo protector de tratantes de mujeres de extrema vulnerabilidad para ser explotadas sexualmente. La mayoría de las mujeres -desde su primera declaración o retractándose en momento posterior- apoya las versiones de los proxenetas bien por miedo a sufrir cualquier tipo de represalias en su persona o en sus familiares en los países de donde proceden, bien por temor a ser deportadas. Por ello un buen número de los procedimientos incoados fenece apenas se recibe declaración a la víctima o tras breve tramitación, sin poderse acreditar las verdaderas condiciones en que ejerce su actividad de alterne.

En consecuencia hay que constatar que la reforma operada en 2015 del actual artículo 187 párrafo segundo del Código Penal (la denominada *explotación abusiva consentida*) ha sido patentemente ineficaz: durante todo el año 2016 no ha prosperado un solo procedimiento por delito del artículo 187.1 párrafo segundo del Código Penal.

2.3. Explotación laboral de trabajadores extranjeros. La explotación de trabajadores extranjeros ha dado lugar a la incoación de 227 diligencias previas por los Juzgados de Instrucción, se han presentado 40 escritos de acusación y se han dictado 26 sentencias.

Tanto los delitos contra los derechos de los trabajadores extranjeros (artículo 312.2 CP), los delitos de ocupación simultánea de trabajadores sin comunicar su alta en el régimen de la Seguridad Social (artículo 311.2º CP) y los delitos de ocupación reiterada de trabajadores extranjeros sin permiso de trabajo (artículo 311 bis CP) están siendo sometidos a seguimiento directo por esta Unidad de Extranjería.

En todos los casos se aprecia una clara desproporción entre el elevado número de procesos incoados y los escritos de acusación presentados.

En el supuesto de los delitos del artículo 312.2 CP la desproporción obedece a dos factores bien conocidos: por una parte, un buen número de los atestados policiales remitidos a los Juzgados de Instrucción o relatan hechos sin transcendencia delictiva conforme con la rigurosa doctrina de la Sala Segunda del Tribunal Supremo o los procesos abiertos deben ser sobreesidos provisionalmente al no comparecer la víctima (normalmente extranjero en situación irregular sin arraigo ni vinculación con nuestro país) para apoyar la pretensión acusatoria. En los otros supuestos, en muchos casos no es posible acreditar el umbral numérico que exige el artículo 311.2 CP o la reiteración de la contratación que exige el artículo 311 bis CP.

Para tratar de reconducir las iniciativas investigadoras se ha elaborado por esta Unidad de Extranjería unas plantillas guía a la Policía Nacional y Guardia Civil en las que se recogen los parámetros inexcusables sobre los que descansar cualquier acción penal.

2.4. Ayuda a la entrada, circulación o permanencia de inmigrantes sin autorización. Durante el año 2016 se han incoado 518 procedimientos judiciales en investigación de delitos tipificados en el artículo 318 bis CP, se han presentado 242 escritos de acusación y se han dictado 175 sentencias.

Tras la experiencia de más de un año de vigencia de la reforma del artículo 318 bis CP, llevada a cabo por la LO 1/2015, por la que verifica una reconducción del delito de favorecimiento de la inmigración clandestina a los tipos definidos en la Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, podemos afirmar que merece una valoración positiva en lo que concierne a los tipos básicos, pero debe ser tachada de patentemente insuficiente a la hora de delimitar los supuestos agravados.

Como señalan algunos FDE no deben tener la misma respuesta punitiva -como infracción leve- quien de manera ocasional realiza cualquier conducta de apoyo a la entrada, permanencia o tránsito de ciudadanos extranjeros y el que lo hace de manera habitual y/o profesionalizada fuera del ámbito de una organización criminal porque además, como advierte la FDE de Madrid, suelen abusar de las situaciones de necesidad de los afectados. En este mismo sentido no se comprende que no estén comprendidas entre los supuestos agravados las asociaciones de más de dos personas, aunque posean un carácter transitorio (FDE de Cantabria); o, el que -sin pertenecer a una organización criminal- se aprovecha de las rutas abiertas por mafias establecidas en los diferentes puntos del itinerario migratorio, poniendo al inmigrante en una situación incierta y en manos de personas de pocos escrúpulos (FDE de Pontevedra).

Los supuestos perseguidos bajo la cobertura de la nueva redacción del artículo 318 bis CP son de la más variada naturaleza al comprender la ayuda a la entrada, tránsito o permanencia lucrativa de un ciudadano extranjero.

Como modalidades de ayuda a la permanencia en territorio español con ánimo de lucro se han comprendido -en concurso medial de delitos- los supuestos de simulación de matrimonios o uniones de hecho mediante la alteración de documentos como certificados de matrimonio, de empadronamiento o contratos de arrendamiento mediante la cual pueda accederse a la obtención de la correspondiente autorización por residencia en España o acceso a una autorización de residencia como familiar comunitario (FDE de Córdoba) y las simulaciones de una relación laboral en que una sociedad carente de actividad real tiene como único y verdadero objeto la regularización administrativa de extranjeros (FDE de Madrid).

Los supuestos de ayuda a la entrada o el tránsito en territorio español abarcan todas las conductas que, según la legislación precedente, se comprendían bajo la denominación de favorecimiento de la inmigración clandestina o fraudulenta (ocultos en vehículos a motor, con documentación falsa o a nombre de otra persona, simulaciones de relación laboral para obtener la correspondiente autorización de entrada, traslados en patera, etc.).

La gravedad de determinados delitos de inmigración ilegal con subtipo agravado de organización criminal ha exigido el establecimiento de un sistema de coordinación con la Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF). También se ha iniciado una estrecha colaboración en la misma materia con la Guardia Civil. En la actualidad están sometidos a seguimiento específico por nuestra Unidad once investigaciones de especial complejidad y gravedad (siete en el ámbito del FDE de la Audiencia Nacional y las demás en Algeciras, Murcia, Jaén y Lugo).

3. Expulsión sustitutiva del proceso penal (artículo 57.7 LOEX).

De acuerdo con la información facilitada por los Fiscales Delegados de Extranjería (FDE), durante el año 2016 en aplicación de lo previsto en el artículo 57.7 de la LOEX se emitieron un total de 1.428 informes favorables a la sustitución del proceso por la expulsión de extranjeros investigados en causas penales. Esta cifra no comprende la provincia de Barcelona cuyas herramientas informáticas no permiten el registro de estos expedientes. En todo caso, como esa carencia se arrastra de años anteriores, se puede afirmar que la evolución de las expulsiones de extranjeros sustitutivas del proceso penal ha sufrido un importante descenso del 38´8% respecto de las realizadas en el año 2015 cuando se formularon 2.337 informes favorables.

Sin embargo, esta tendencia no es uniforme en todo el territorio nacional pues en determinadas provincias la tendencia ha sido la contraria como es el caso de Cádiz (+ 25´88 %) o Córdoba (+ 30 %).

El número de extranjeros imputados en causas penales que han sido expulsados en aplicación de este precepto y que se encontraban en situación de prisión preventiva en centros penitenciarios ascendió, según la información que nos facilita la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, a 40, es decir catorce menos que el año 2015. En el año 2016, al igual que en el año 2015 esta medida solamente afectó a hombres.

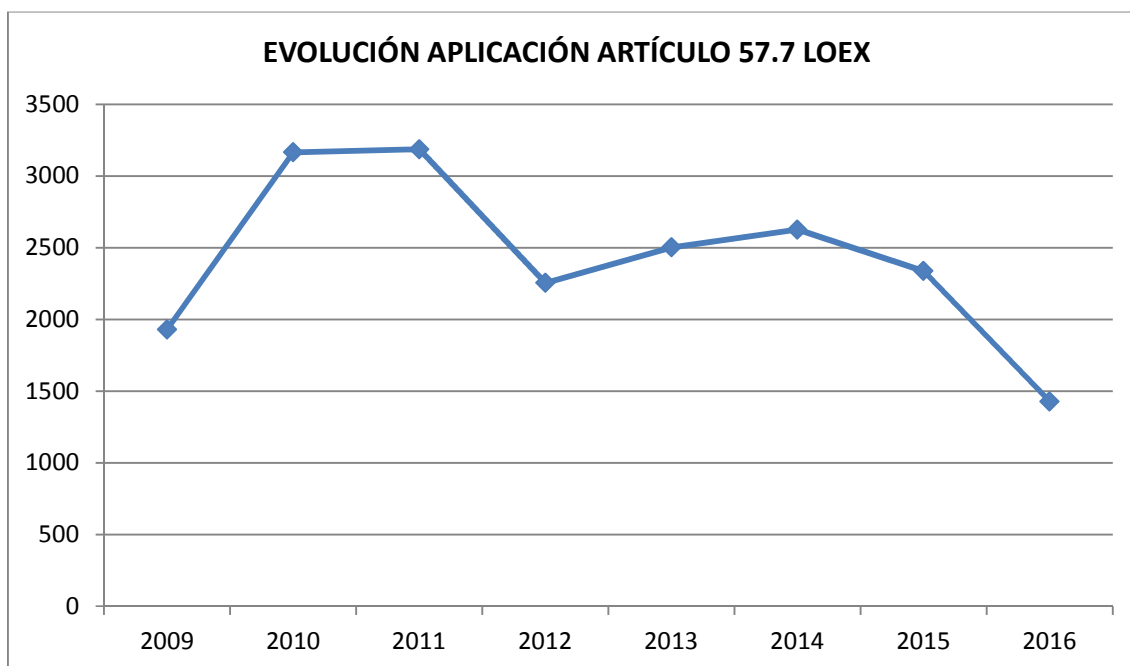
INFORMES FAVORABLES A LA EXPULSIÓN SUSTITUTIVA DEL ARTÍCULO 57.7 LOEX							
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1.930	3.165	3.186	2.255	2.502	2.626	2.337	1.428
PRESOS PREVENTIVOS							
58	84	98	127	71	59	54	40

En todo caso, según informan los Fiscales Delegados de Extranjería, el artículo 57.7 LOEX ha tenido una aplicación normalizada habiéndose realizado una valoración uniforme de las circunstancias concurrentes por los fiscales informantes.

Normalmente los fiscales han dictaminado desfavorablemente en los siguientes casos: en los supuestos de peticiones policiales extemporáneas (por haberse realizado la solicitud cuando ya se ha celebrado el juicio oral o incluso en procedimientos ya resueltos por sentencia firme); cuando habiendo una pluralidad de imputados en el mismo proceso es previsible que la expulsión solicitada constituyera un serio inconveniente para sostener la acusación

respecto a los demás partícipes en el hecho; en procedimientos para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos cuando en la población donde radica el juzgado no existe sede del Cuerpo Nacional de Policía y/o no es posible la comunicación con el grupo policial correspondiente; cuando se trata de delitos graves atendiendo el supuesto investigado; o por razones de proporcionalidad y arraigo familiar (si no está justificada la sustitución de la pena por la expulsión, tampoco lo estaría la sustitución del proceso por la expulsión).

No obstante se han observado algunas disfunciones que han debido ser corregidas a través de la debida coordinación con las Brigadas Provinciales de Extranjería y Fronteras. Son casos aislados debidos a la no incorporación de la notificación de la resolución administrativa al interesado, a la notificación errónea a otra persona o por la remisión de documentación insuficiente o ilegible. Excepcionalmente, como ha ocurrido en Ciudad Real, se ha producido la expulsión administrativa de un extranjero sin autorización judicial que se hallaba incurso en un procedimiento penal, porque esa circunstancia era desconocida por la autoridad administrativa.



Otros supuestos, escasos en número pero de evidente entidad, lo constituyen la práctica judicial de remitir los expedientes a Fiscalía sin que en los mismos constase que el extranjero afectado por una posible autorización de su expulsión hubiera sido oído o cuando, hallándose el extranjero incurso en varios procedimientos por delitos de semejante significación ante distintos juzgados, cada uno de estos adopta distintas resoluciones sobre la autorización o no de la sustitución pedida.

4. Expulsión judicial de ciudadanos extranjeros condenados a penas de más de un año de prisión (artículo 89 CP).

El año 2016 es el primer ejercicio completo en el que ha estado en vigor el art 89 CP tras la reforma operada por la LO 1/2015. Como preveíamos en la

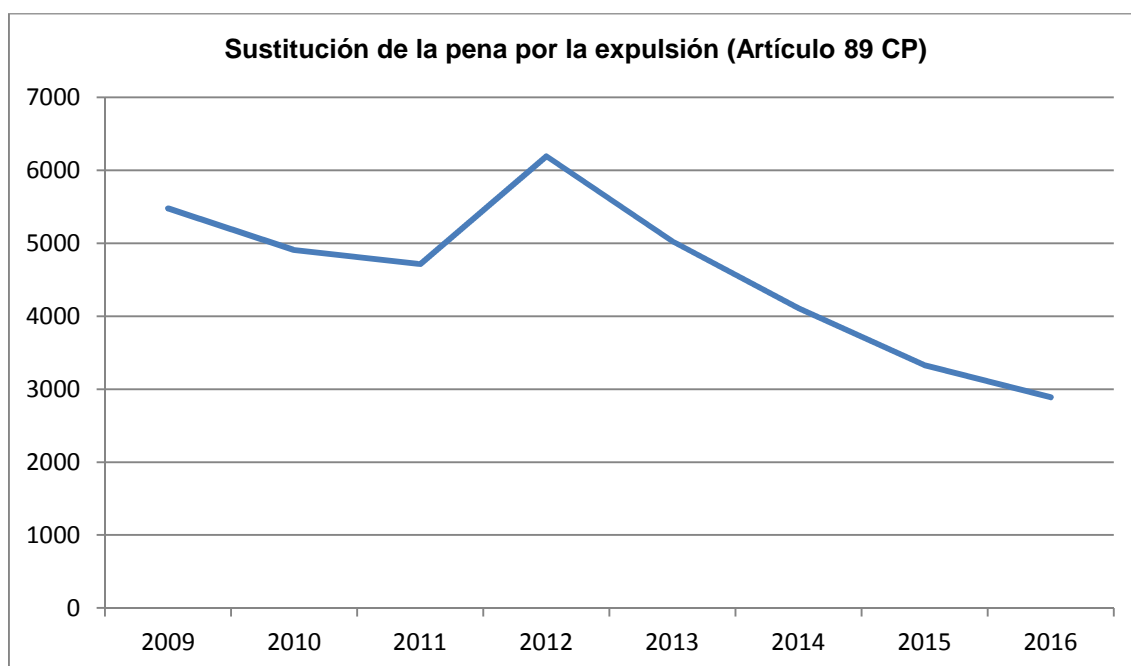
Memoria de 2016, la reforma ha conducido a un notorio descenso de la aplicación de esta medida sustitutiva de la pena.

De acuerdo con los datos facilitados a esta Unidad, durante el año 2016 los fiscales solicitaron la expulsión del territorio español en sustitución de la pena en 2.889 ocasiones lo cual supone un descenso del 13'1% respecto del año 2015, consolidándose la tendencia a la baja iniciada en el año 2013.

El 49'46% de las solicitudes de expulsión se realizó en el escrito de acusación (1.429), un 12 % al elevar a definitivas las conclusiones provisionales (357) y un 38% en ejecución de sentencia (1.103), única modalidad que continua en ascenso pues alcanzó un porcentaje del 9'7% en 2012, 13% en 2013, 21 % en 2014 y 29% en 2015.

INFORMES FAVORABLES A LA EXPULSIÓN SUSTITUTIVA DEL ARTÍCULO 89 CÓDIGO PENAL							
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
5.479	4.910	4.717	6.194	5.026	4.110	3.326	2.889

La medida prevista en el art 89 del CP ha sido aplicada a un total de 654 extranjeros presos en centros penitenciarios, 27 menos que el año 2015. De ellos 578 fueron hombres y 76 mujeres. La sustitución fue total en 292 casos (44'6%) y parcial en 362 casos (55'4%).



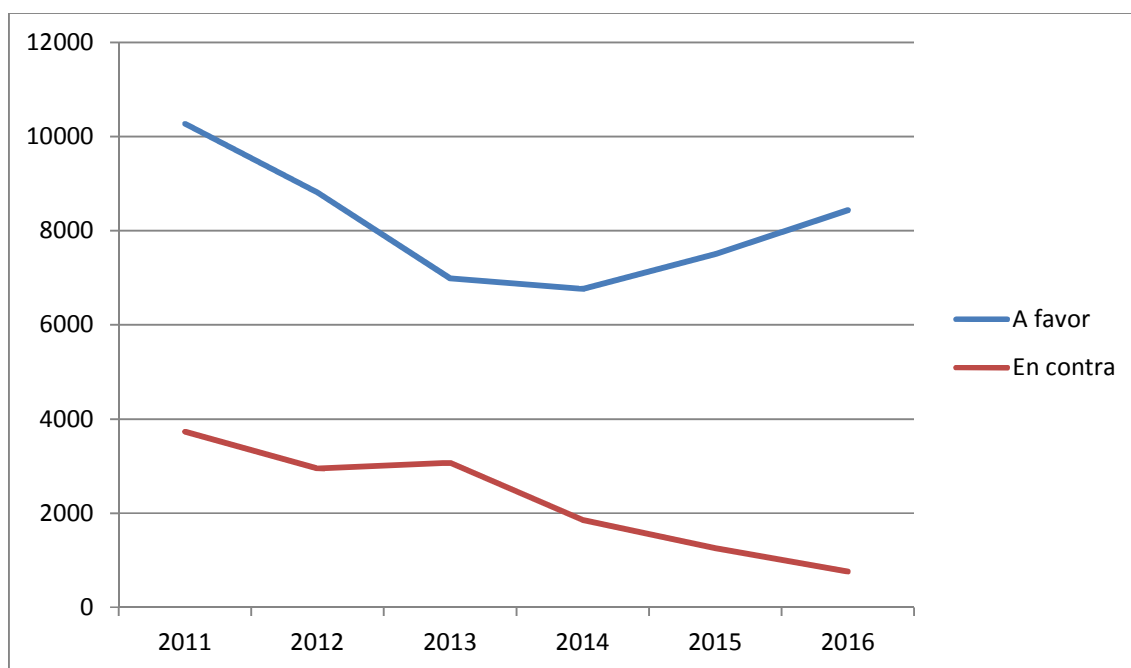
Durante el año 2016 los extranjeros a quienes se sustituyó la pena privativa de libertad por la expulsión fueron ingresados en prisión -en tanto se materializaba la expulsión-, en aplicación de lo establecido en la DA 17 de la LO 19/2003, en 375 casos, 95 menos que en 2015. Fueron ingresados en CIE en 222 casos, también por debajo de la cifra del año 2015 (353). El resto, se entiende, quedaron en libertad. Se mantiene constante la reticencia de Jueces y Tribunales a la privación de libertad en espera de la materialización de la expulsión.

5. Medida cautelar de internamiento.

Durante el año 2016 los fiscales españoles han emitido un total de 9.198 informes sobre internamiento cautelar de extranjeros por el trámite previsto en el artículo 61 LOEX.

Se mantiene la tendencia al alza iniciada en 2015: aumenta el número total de informes emitidos, creciendo significativamente los que se pronuncian a favor del internamiento (+12´47%) y descendiendo los que se pronuncian en contra (-39´54%).

INFORMES DEL MINISTERIO FISCAL SOBRE INTERNAMIENTO CAUTELAR DE EXTRANJEROS												
AÑO 2011		AÑO 2012		AÑO 2013		AÑO 2014		AÑO 2015		AÑO 2016		
TOTAL: 14.004		TOTAL: 11.760		TOTAL: 10.063		TOTAL: 8.621		TOTAL: 8.765		TOTAL: 9.198		
Favor	Contra	Favor	Contra	Favor	Contra	Favor	Contra	Favor	Contra	Favor	Contra	
10.272	3.732	8.807	2.953	6.988	3.075	6.761	1.860	7.503	1.262	8.435	763	



De acuerdo con la información facilitada por la Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones (UCER) de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras un total de 7.597 extranjeros (7.084 hombres y 513 mujeres) ingresaron efectivamente en Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) durante el año 2016, lo que indica que en 838 casos el auto judicial fue contrario al internamiento a pesar del informe favorable del Ministerio Fiscal. De ellos fueron efectivamente expulsados 6.305 (82´99%).

Es necesario precisar que el aumento de internamientos se ha producido en relación con extranjeros incurso en procedimientos de devolución por haber sido localizados al tratar de entrar clandestinamente en España, especialmente por vía marítima. En este sentido el FDE de Almería (a cuyas costas arribaron 113 pateras) señala que estaban sometidos a expedientes de devolución 2.145

extranjeros de un total de 2.692 (79´68%). A su vez, la FDE de Las Palmas recuerda que en el CIE de Barranco Seco son internados generalmente los que arriban en pateras (557 hombres y 89 mujeres), así como muchos otros son trasladados a otros CIES por razones operativas (desde Las Palmas no se llevan a cabo expulsiones conjuntas, siendo otros puntos de España los que se encargan de organizar las mismas y, por lo tanto, se hace necesario trasladar a los extranjeros al CIE correspondiente).

Por el contrario, salvo en Vizcaya, las solicitudes de internamiento por la comisión de infracciones administrativas de los extranjeros estantes en territorio nacional (expedientes de expulsión) o se han mantenido en niveles equivalentes a los del año anterior o han sufrido un descenso significativo como expresamente se afirma por muchos FDE (Álava, Córdoba, Cuenca, Huelva, La Rioja, León, Palencia, Pontevedra, Segovia, Sevilla, Tenerife, Zaragoza o se infiere de los datos que aportan como Barcelona).

No ha suscitado graves problemas interpretativos la aplicación del artículo 61 LOEX que, como regulador de una medida privativa de libertad, está sometida a los requisitos de proporcionalidad y necesidad derivados de la doctrina sobre el artículo 17 CE. Las situaciones conflictivas están relacionadas con otras circunstancias cuyo estudio corresponde a otros capítulos de esta Memoria (significadamente alegaciones de minoría de edad una vez decretado el ingreso por el Juzgado de Instrucción o detección de presuntas víctimas de trata de seres humanos).

Por demás se constata que no existe unidad de criterio de los Juzgados de Instrucción a la hora de fijar un plazo (inferior a los sesenta días) que autoriza la ley. Algunos Jueces autorizan el internamiento hasta el margen de los sesenta días previstos por la ley, en otros se motiva la fijación de un plazo menor atendidas las circunstancias concurrentes, y, por fin, hay jueces que fijan un plazo brevísimo acordando en su caso prórrogas sucesivas hasta el máximo legal (Cádiz).

6. Control de Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE).

Actualmente hay siete CIE en funcionamiento en España (Algeciras, Barcelona, Las Palmas, Madrid, Murcia, Tenerife y Valencia).

Los FDE han girado 17 visitas a estos centros (12 ordinarias y cinco extraordinarias). De la información recibida se puede señalar como relevante los siguientes datos:

El CIE de Barcelona y el de Murcia han estado cerrados durante varios meses para efectuar obras de acondicionamiento y mejora. Sin embargo, concluidas las obras, el FDE de Barcelona ha detectado la necesidad de acondicionar las dependencias en el servicio sanitario para la permanencia y seguimiento de los internos que no requieran hospitalización pero que deban estar separados del resto; también reconoce un déficit de habitabilidad en el equipamiento de las habitaciones de los internos (escasez de mobiliario), y para las actividades de deporte, ocio o recreativas.

También tuvieron que ser cerrados los CIES de Valencia y Tenerife (este durante unos días) para combatir sendas plagas de chinches.

El CIE de Algeciras ha tenido que reducir el número de internos (la ocupación se ha reducido a 60) al tener que cerrar patios y habitaciones a causa de su evidente deterioro. Sólo se han efectuado obras de mantenimiento general y de reparación de los tejados, insuficientes para remediar las carencias arquitectónicas del centro. En consecuencia, es un edificio inadecuado. Se sigue utilizando el Centro Anexo de la Isla de las Palomas como centro de internamiento cuya excepcionalidad dura ya varios años.

El CIE de Las Palmas (Barranco Seco) debe ser sometido a una profunda remodelación dada las deficiencias estructurales del edificio. Al parecer se están realizando los correspondientes informes por los ingenieros y arquitectos del Estado a fin de comenzar las obras en el año 2017. Por lo demás sigue sin contar con el servicio de asistencia social al que se refiere el art. 30 RD 162/2014.

El CIE de Madrid está sobresaturado. Según informa la FDE “sería preciso la construcción de un nuevo centro de mayores dimensiones, compuesto de instalaciones amplias adecuadas a las necesidades de los internos, para garantizar adecuadamente sus derechos y bienestar (...). No obstante, en términos generales, las instalaciones presentan un suficiente estado de conservación y limpieza, si bien se aprecia un deterioro progresivo del Centro derivado del uso y la constante afluencia de personas”. Aunque durante el año 2016 se han llevado a cabo obras y mejoras importantes, quedan otras por concluir o realizar (ampliación de espacios para la práctica de ejercicio físico y deporte, asientos adecuados en los comedores, instalación de nuevas cámaras de CCTV en determinadas zonas, reparación/instalación del sistema de iluminación en el patio de hombres, modificación del sistema de rejillas de las habitaciones y establecimiento de un módulo para condenados).

Los FDE de Barcelona y Murcia señalan la insuficiencia de los servicios permanentes de intérpretes a fin de que el idioma no suponga un obstáculo para la comunicación fluida y queden debidamente garantizados los derechos de los internos a conocer con precisión su situación y las normas de funcionamiento del centro.

Los FDE de Las Palmas y Murcia reclaman un mayor compromiso de los respectivos Colegios de Abogados en la prestación del servicio de asistencia letrada. En el caso de Gran Canaria se constata que queda al libre criterio de los Abogados que se integren en los servicios del turno de oficio la formación en la materia de extranjería, sin que se exija ningún requisito para prestar esta asistencia especializada. En Murcia se han presentado quejas por parte de los internos en diversas ocasiones sobre la falta de asistencia letrada permanente.

No se relacionan quejas sobre las direcciones de los centros y los funcionarios de policía encargados de su custodia. En términos generales se valora positivamente la actuación de las ONG en los CIE en su labor asistencial de todo tipo, incluido el ocio y la traducción.

Las previsiones del Protocolo marco de protección de víctimas de trata de seres humanos es de aplicación normalizada en los CIES (vide “Diligencias de seguimiento del delito de trata año 2016”).

En el CIE de Barcelona se produjeron dos intentos de fuga, 69 internos se declararon en huelga de hambre durante un día y se produjeron dos motines de corta duración. Sin embargo, en los CIE de Murcia, Madrid y Barcelona se llegaron a producir graves incidentes que exigen un informe extenso imposible de reseñar en este lugar. Su análisis será desarrollado como anexo a esta memoria en informe ad hoc que será publicado en la página web fiscal.es (fiscal especialista, extranjería).

No queremos cerrar este apartado sin recoger al menos dos apreciaciones efectuadas por el FDE de Barcelona que compartimos: primero, *que el número de alegaciones de asilo y protección internacional se está incrementando año a año y en el ejercicio que nos ocupa es realmente chocante. Sobre 639 ingresos se han registrado un total de 216 alegaciones de esta naturaleza, de las cuales sólo se han admitido a trámite 27. Dejando claro que el derecho al asilo y a la protección internacional constituye un derecho básico e irrenunciable en materia de extranjería, las cifras que se acaban de exponer también apuntan a la posible utilización de estas alegaciones como forma de obstaculizar las expulsiones;* y, segunda, *que el número de incidentes y conflictos generados por internos, entre internos o de internos con funcionarios aumenta progresivamente y la gestión de la convivencia en el centro es más problemática. El perfil del interno es cada vez más heterogéneo. En el centro confluyen extranjeros de etnias y culturas dispares y con situaciones jurídicas distintas. Junto a internos procedentes de las costas del Mediterráneo sometidos a procedimientos de devolución y sin antecedentes penales conviven internos con amplio historial delictivo, objeto del art. 89 del Código Penal o procedentes de centros penitenciarios.*

7. Menores extranjeros no acompañados (MENA)

7.1. Menores extranjeros no acompañados y en situación de riesgo.

La llegada de menores extranjeros no acompañados a las costas españolas en pateras u otro tipo de embarcaciones patentemente precarias durante el año 2016 acredita una evolución muy preocupante. En 2016 han sido localizados 588 menas, un 42´02% superior a 2015 (414) y un 163% más que en 2014 (223). Mayoritariamente son de sexo masculino (564 = 95´01%) y provienen de Argelia (222 = 37%), Marruecos (184 = 31,29%), Costa de Marfil (62 = 10´54%) y Guinea (32 = 5´44%).

MENORES EXTRANJEROS LLEGADOS EN PATERAS					
NO ACOMPAÑADOS			ACOMPAÑADOS		
2014	2015	2016	2014	2015	2016
223	414	588	146	59	107
=	+ 85´65%	+ 42´02%	=	-59´58%	+ 81´35%

Igualmente, en 2016 se ha producido un repunte del 81´35% (107) de los bebés o niños de corta edad que han sido reseñados tras su llegada en pateras que venían acompañados de adultos que afirmaban tener vínculo paterno-materno

filial con el niño. Esos menores (45 niñas y 62 niños) procedían en su mayoría de Camerún (47), Costa de Marfil (16) y Nigeria (10).

Es imposible saber cuántos otros MENA se han introducido en España a través de las fronteras de Ceuta, Melilla o Algeciras de manera oculta o clandestina. Sin embargo, a fecha de 31 de diciembre de 2016, figuraban inscritos en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados un total de 3.997 niños que se encuentran sometidos a tutela o acogimiento por los servicios de protección (527 niñas y 3.470 niños). Esto es, se ha producido un incremento del 19'63% respecto del año anterior en el que estaban registrados 3.341 menores. La mayoría son marroquíes (2.620) seguidos a mucha distancia por argelinos (220), siendo significativo que 160 son nacionales de estados miembros de la Unión Europea.

Andalucía protege a 1.072 menores; Melilla a 999; el País Vasco a 404; Cataluña a 387; Madrid a 293; Ceuta a 246; La Comunidad Valenciana a 169; Canarias a 104; Murcia a 86; Asturias a 39; Castilla y León a 40; Castilla-La Mancha a 39; Galicia a 44; Cantabria a 16; Extremadura a 12; Aragón a 12; Baleares a 11; Navarra a 19 y La Rioja a 5.

Consta que han abandonado voluntariamente los servicios de protección (figuran "en fuga") un total de 825 menores (55 niñas y 770 niños) de los que se ignora su paradero actual. De ellos 331 estaban en Andalucía, 9 en Aragón, 3 en Asturias, 4 en Canarias, 11 en Cantabria, 10 en Castilla-La Mancha, 8 en Castilla-León, 21 en Cataluña, 66 en Ceuta, 35 en la Comunidad Valenciana, 1 en Extremadura, 1 en Baleares, 11 en Madrid, 55 en Murcia, 3 en Navarra, 230 en el País Vasco y 26 en Melilla.

7.2. Aplicación de las Previsiones del Protocolo Marco.

La Fundación Raíces ha intentado la anulación del Protocolo Marco sobre *determinadas actuaciones en relación con menores extranjeros no acompañados* mediante recurso que ha sido desestimado por la Sección 7ª de la Audiencia Nacional. El Tribunal consideró que al tratarse de un protocolo contiene una serie de indicaciones a diversos órganos sin eficacia externa. Su régimen es equiparable a las instrucciones y ordenes de servicio, que manifiestan mandatos a un órgano inferior por parte de uno superior no habiendo ningún obstáculo para recurrir los actos que se dicten en cumplimiento de dichas instrucciones. Actualmente está pendiente de resolverse el recurso de casación interpuesto ante el Tribunal Supremo.

La aplicación práctica del Protocolo Marco ha sido reforzada en los distintos territorios por distintas vías. En Galicia se ha elaborado un protocolo autonómico; en Vizcaya se ha adaptado el protocolo provincial para comprender algunos aspectos puntuales; en Granada o Cuenca se ha optado por llevar a cabo reuniones de coordinación con las instituciones con competencias en la materia para examinar disfunciones detectadas en la aplicación del Protocolo Marco y fijar criterios para su solución. Otras Fiscalías, como Huelva, han realizado un cambio organizativo específico –adscripción de una Fiscal de Menores a la sección de extranjería- para asegurar el cumplimiento del Protocolo.

La Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado, con el fin de asegurar el cumplimiento del Protocolo Marco, ha actualizado las plantillas para la tramitación en el expediente de determinación de edad siguiendo las conclusiones aprobadas en las Jornadas de los Fiscales Especialistas de Extranjería. En general son asumidas e incluso complementadas para acomodarlas a sus sistemas de gestión informáticos propios (Las Palmas) o añadiendo modificaciones de detalle ajustadas a sus protocolos territoriales (Vizcaya).

En lo que concierne a la práctica de pruebas de ADN en prevención de la trata de seres humanos, durante el año 2016 el Cuerpo Nacional de Policía ha realizado 248 pruebas de ADN que han confirmado la relación biológica en 244 ocasiones. En su mayoría (140) se efectuaron en la Ciudad Autónoma de Melilla en relación a niños sirios acompañados de supuestos progenitores desprovistos de una documentación fehaciente y en Motril (Granada) donde se hicieron 43 pruebas.

Según informa el FDE de Córdoba ha descendido el número de las denuncias formuladas por la Cruz Roja de madres con niños pequeños a las que han apreciado indicadores de trata. Si en 2015 se dio cuenta de 10 casos, en 2016 se ha reducido a 2. En Las Palmas, en relación a una presunta familia procedente de Afganistán, no pudo llevarse a cabo la prueba al fugarse del centro de CEAR donde fueron alojados.

Un año más constatamos la inexistencia de centros específicos de protección de menores de edad identificados como víctimas de trata. Los centros ordinarios no están dotados y capacitados para abordar esta problemática. Así el FDE de Córdoba nos advierte que, de tres menores víctimas de trata perfectamente identificadas, dos desaparecieron del centro de protección donde fueron acogidas. La tercera al haber alcanzado la mayoría de edad fue derivada a un centro específico para víctimas de trata en otra provincia. Es absolutamente necesario que, como prevé el Protocolo marco de protección de víctimas de trata de seres humanos y recuerda el FDE de Córdoba, se creen recursos especializados que atiendan esta perentoria necesidad.

7.3. Diligencias Preprocesales de determinación de edad.

Durante 2016 se ha incoado un total de 2.971 diligencias preprocesales de determinación de edad, 432 más que en 2015 (17´01%) y 928 más que en 2014 (+ 45´42 %). Se ha reducido considerablemente (40´97%) el número de archivos de expedientes sin haberse realizado prueba médica, normalmente por la incomparecencia del afectado a su práctica.

EXPEDIENTES DE DETERMINACIÓN DE EDAD											
RESUELTOS			RESULTADO								
			MENOR			MAYOR			ARCHIVADOS		
2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
2.043	2.539	2.971	899	1.033	1.365	744	888	1.243	400	615	363

Melilla concentra el mayor número de diligencias realizadas en España (20,19%) seguida por Almería (17,43%), Barcelona (17,03%), Algeciras (14,03%), Ceuta (10,29%), Murcia (5,89%), el País Vasco (3,76%), Las Palmas (3,02%) y Madrid (2,99%).

Los resultados de las pruebas practicadas no son uniformes: mientras en Algeciras (77,53%), Valencia (75,36%), Almería (60,42%), Granada (60,24%) y Las Palmas (59,25%) han prevalecido los decretos de mayoría de edad; en Alicante (76,92%), Barcelona (73,47%), Málaga (67,01%), Álava (60,41%), Madrid (60,46%), Melilla (57,81%) y Ceuta (59%) se han decretado un mayor número de minorías de edad. En Huelva 11 de los 12 Decretos y en Vizcaya 18 de los 21 decretos dictados fueron de minoría de edad. En Murcia el resultado es de un 87,24% de minoría (130 decretos) frente a sólo 19 de mayoría.

Durante el año 2016 se han seguido produciendo situaciones conflictivas en relación con la valoración de documentación extranjera que contradice los resultados de las pruebas médicas practicadas. Esta problemática, aunque cuantitativamente afecte a un número limitado de expedientes, es de tal entidad cualitativa que ha determinado que deba ser analizada en profundidad en las Jornadas anuales de especialistas de extranjería que se desarrollarán en el mes de junio de 2017. Obviamente, como no es posible analizarla por razones de espacio en este lugar, se incluirá como anexo a la presente Memoria en la página *fiscal.es* en un detallado análisis de los expedientes de determinación de la edad en que se ha tenido que ponderar un documento público extranjero (artículo 12 LOPJM).

En todo caso queremos dejar constancia cómo en Madrid la incorporación a los centros de primera acogida de individuos indocumentados que manifestaron ser menores de edad y respecto de los que posteriormente se ha comprobado que superaban con creces la mayoría de edad ha generado situaciones problemáticas no sólo de convivencia con los menores de edad acreditados sino también de organización de los programas educativos generales.

En otro orden de cosas, hay que llamar la atención de que el incremento de la actividad de las Fiscalías en materia de determinación de edad ha provocado diversas situaciones indeseables: en Granada se ha tenido que recordar a los correspondientes responsables que bajo ningún concepto pueden quedar los presuntos menores bajo custodia policial nocturna a la espera de la entrada o salida horaria de los cuerpos sanitarios; en Las Palmas, se llama la atención de que se ha producido un relevante número de incomparecencias a la realización de pruebas médicas al no haber sido posible el traslado simultáneo del gran número de personas arribadas en pateras que alegaban ser menores de edad, y que al ser llevadas provisionalmente a los centros de acogida inmediatamente se escapaban; en Vizcaya se lamentan del retardo habido en la confección de los decretos de determinación de edad a consecuencia de la huelga de larga duración de los médicos forenses; por fin se han detectado dilaciones desde que se dicta el acuerdo de Fiscalía de realización de pruebas médicas hasta que se llevan a cabo y se notifica su resultado (Cuenca).

Diversos fiscales no se han conformado con los informes médicos radiológicos, presentados exigiendo la intervención de los médicos forenses y la práctica de

pruebas complementarias (La Rioja, A Coruña). El Fiscal de Córdoba, a su vez, muestra su satisfacción por la mejora de los informes médicos emitidos valorando las distintas pruebas que se practican e incluyendo la horquilla de edad mínima y máxima tal y como se le requiere.

En verdad la sombra del sistema instaurado en nuestro ordenamiento jurídico es la falta de uniformidad de las pruebas practicadas por los distintos sistemas sanitarios de las Comunidades Autónomas y los criterios valorativos de los distintos profesionales de la medicina intervinientes, sobre todo en relación con la fijación de una horquilla de edad. Mientras en Andalucía se utiliza en general el denominado Greulich y Pyle por el que se comparan las radiografías de la muñeca y mano izquierda con los estándares poblacionales predefinidos (*atlas*), en la mayoría del resto de los territorios se han generalizado pruebas médicas que comprenden, además del examen físico general y la radiografía del carpo, la realización de una ortopantomografía dental que revela la maduración de los terceros molares inferiores, e, incluso, como en el País Vasco, la radiografía de la clavícula.

Muchos de los presuntos menores cuando son localizados se declaran mayores de edad y se niegan someterse a ninguna prueba médica. La Fiscalía de Ceuta llama la atención de que lo hacen con el sólo propósito de ser admitidos en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) y de ese modo trasladarse a la Península, cosa que no lograrían si son acogidos por los servicios de protección de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Por ello, esa Fiscalía ha optado por introducir un fundamento jurídico en el decreto de archivo del expediente de determinación de la edad en el que expresamente se recoge que *en el presente caso no podemos considerar como indicio suficiente para decretar la mayoría de edad la mera manifestación del interesado pues, en primer lugar la apariencia externa (según mi personal percepción) es la de un menor de edad y por otra parte es sabido que los menores subsaharianos que llegan hasta Ceuta suelen afirmar ser mayores de edad con el objeto de conseguir su admisión en el CETI y una vez allí obtener con mayor facilidad el traslado a la Península que es su finalidad primordial. Habida cuenta la negativa prestada, que puede ser fraudulenta, no procede resolver sobre la edad del menor.*

Siguen siendo problemáticas las alegaciones sorprendidas y extemporáneas de minorías de edad en los CIE. Ello ha llevado a que en Madrid uno de los tres Juzgados en funciones de Control de Estancia haya acordado reiteradamente la práctica de pruebas de determinación de edad sin efectuar consulta alguna al Registro de MENA, de tal manera que –en alguna ocasión– ha ordenado repetir en un breve espacio de tiempo pruebas radiológicas, con riesgo para la salud del afectado. Este proceder contrasta con el de los otros dos Juzgados de Control de Estancia de Madrid, que antes de autorizar prueba médica alguna, comprueban si el Ministerio Fiscal ha dictado un Decreto de determinación de edad y recaban toda la información existente en el Registro de MENA. Esta práctica deriva de una falta absoluta de desarrollo normativo de las funciones de los jueces de control de estancia establecida con carácter indeterminado en el artículo 62.6 LOEX, provocando también situaciones de conflicto con los juzgados de instrucción que han acordado el internamiento (Las Palmas, Barcelona).

7.4. El Registro de MENA y la aplicación informática de Fiscalía de determinación de la edad. El Registro MENA ha seguido desempeñando durante el año 2016 su importante protagonismo como mecanismo dirigido a conocer si quien alega ser menor de edad ha sido sometido con anterioridad a pruebas médicas habiéndose dictado un Decreto de Fiscalía.

Por esta Unidad de Extranjería se examinan –en coordinación y colaboración inestimable de la Policía de Enlace- todos los decretos de determinación de edad que remiten la distintas Fiscalías territoriales.

La inmediata comunicación de esos decretos para su grabación registral es de vital importancia para el conjunto del sistema. Con ello se impide no sólo que un mismo sujeto sea sometido de manera reiterada a pruebas radiológicas, sino también evitar situaciones de extrema gravedad como la reflejada por la FDE de Pontevedra que, al no haberse registrado un previo decreto de mayoría de edad dictado en Barcelona de un determinado individuo, fue ingresado en un centro de menores de Vigo por dudarse en el momento de localización de su minoría de edad donde cometió un delito de abusos sexuales sobre una menor también ingresada en el centro.

La Unidad de Extranjería, en su condición de órgano coordinador del Registro, atiende las numerosas consultas que elevan los diferentes fiscales territoriales y otras instituciones estatales. Así la planteada por la Secretaría General de Inmigración y Emigración y la Policía Nacional sobre la delimitación registral del concepto de MENA en dos supuestos concretos: menores con referente familiar pero declarados en desamparo y cuya tutela han asumido los servicios de protección, que provocó una Nota explicativa sobre la cuestión; y en relación con los menores sirios que vienen con sus padres en el que se dudaba si por proceder de un país en guerra estaba justificado considerarlos como menores en riesgo para su inclusión en el Registro. Se celebró una reunión entre esta Unidad y la Secretaría General que clarificó la cuestión.

Sigue impulsándose desde esta Unidad el empleo por parte de las Fiscalías Territoriales de la aplicación informática de determinación de edad de la Fiscalía General, instrumento que debe suplir en un futuro cercano el envío masivo de documentación y e-mails a esta Unidad sobre los expedientes de determinación de edad que se tramiten. En este sentido se está valorando la posibilidad de realizar las mejoras necesarias del sistema informático que resuelva determinadas lagunas (reapertura en el caso de supuestos de solicitud de modificación del decreto o de los archivos por fuga y los casos de asociación de diversas identidades a un mismo NIE, como interesa el FDE de Álava).

7.5. Repatriaciones. Esta figura jurídica de inexistente aplicación efectiva en años anteriores se ha materializado en el 2016 con un total de 6 repatriaciones. De ellas 1 menor de 15 de años de nacionalidad argelina, 4 albaneses y un menor rumano. Todos han sido recogidos por sus familias.

7.6 Documentación. Durante el año 2016 se ha mantenido el descontento por los problemas existentes para el acceso de los MENA a la autorización de residencia y a otras formas de documentación.

La FDE de Las Palmas señala cómo no es posible cumplimentar el requisito de la presencia física del menor ante la oficina consular correspondiente por el simple hecho de que el país de origen carece de representación diplomática, y, en el caso de existir, algunas de ellas no entregan el certificado negativo que justifique que se ha intentado la documentación. El FDE de A Coruña señala que hasta que se declaraba una tutela formal por los servicios de menores y se le otorgaba el permiso de residencia al MENA, el menor carecía de tarjeta sanitaria, lo que impedía un seguimiento médico adecuado. El menor podía acudir al servicio de urgencias, pero no acceder a las revisiones y a la supervisión médica adecuada y propia de cualquier menor. Esto se ha solucionado al preverse expresamente en el nuevo protocolo autonómico la entrega de esa tarjeta sanitaria desde un primer momento ya con la primera documentación provisional entregada al MENA.

En Melilla es frecuente que, concedida la autorización de residencia, no se entregue físicamente el documento al interesado por cuanto existen indicios fehacientes de que hay un tráfico económico de dichos documentos entre los menores.

8. Fiscal de extranjería y registro civil

8.1. Matrimonios fraudulentos: demandas de nulidad matrimonial. Sólo con una exhaustiva labor de investigación policial es posible promover con éxito la nulidad de los matrimonios contraídos artificialmente con el único propósito de lograr ventajas administrativas.

El Fiscal de Ourense señala cómo los informes de Policía son más completos, que piden a los Registros Civiles la documentación presentada por el extranjero no comunitario para detectar falsedades y mejor identificar a la persona. Ello ha redundado en que se hayan aumentado los informes negativos a autorizar los matrimonios y también el número de desistimientos cuando se pedía a los promotores y a otros órganos en este expedientes de matrimonio civil determinados requisitos. Sobre ello insiste los FDE de La Rioja y Madrid, significadamente sobre la acreditación de la falta de convivencia conyugal y de conocimiento personal entre los contrayentes.

8.2 Nacionalidad. Como señala la Fiscalía de Madrid, los informes desfavorables para la adquisición de la nacionalidad española por residencia se han basado en la falta de adaptación a la vida y cultura española por el solicitante al desconocer el idioma español o por tener antecedentes penales en su país de origen.

En relación con la adquisición de la nacionalidad española por opción, la Fiscal del registro central informa que se ha intervenido en 2.920 expedientes de autorización previa para optar a favor de menores de catorce años, por lo que se mantiene en cifras semejantes al año 2015 que fueron 2.980.

La problemática que se plantea con esta forma de adquisición de la nacionalidad española se centra en la documentación procedente de determinados países (Costa de Marfil, Malí, Senegal, Ghana, entre los más frecuentes) que, en ocasiones, no ofrece suficiente garantía para acreditar los hechos que se han de inscribir en el Registro Civil español.

Así, en algunos casos se ha cancelado la inscripción de nacimiento y la opción por la nacionalidad española por haberse basado en un título ilegal, puesto que se había presentado un certificado de nacimiento del menor de un registro civil extranjero que fue anulado en el país de origen por resultar falso. En este sentido es significativo que por la Embajada de España en Costa de Marfil se ha informado que, por la situación política de este país, es frecuente el fraude documental y que, si bien los documentos son auténticos, los hechos a que se refieren son falsos.

Respecto de la declaración de la nacionalidad española con valor de simple presunción de aquellas personas nacidas en España y que no adquieren en el momento de su nacimiento la nacionalidad de sus padres, en el año 2016 los supuestos más frecuentes siguen correspondiendo a hijos de nacionales paraguayos, peruanos, colombianos, brasileños y cubanos.

Los problemas de valoración de los documentos aportados por el solicitante son una constante en los expedientes tramitados en el Registro Civil Central. Como expone la Fiscal de dicho Registro en los expedientes que se tramitan se mantiene el problema en relación con la autenticidad de la documentación que se presenta, puesto que en su mayor parte son documentos extranjeros de los que es difícil comprobar su veracidad.

Este año hay que destacar que aproximadamente en 100 expedientes, remitidos todos por el Registro Civil de Arona (Tenerife) se ha detectado falsedad en los documentos supuestamente expedidos por las autoridades de Senegal. Los expedientes corresponden a solicitudes de adquisición de la nacionalidad española por opción y la inscripción del nacimiento en el Registro Civil español alegando ser hijos de ciudadanos nacionalizados españoles y de origen senegalés. Todos ellos se refieren a personas nacidas entre los años 1996 y 1998, pero empadronados en Arona entre febrero y abril de 2016, días antes de presentar su solicitud. En algunos casos son siete u ocho personas las que alegan ser hijos del mismo padre.

Expone la Fiscal del Registro Civil Central que en la tramitación del expediente se han practicado diligencias con la finalidad de comprobar la autenticidad de la documentación presentada, resultando que, según ha informado el Consulado General de Senegal en Madrid, los pasaportes senegaleses con los que se identificaban los solicitantes no habían sido expedidos por las autoridades de Senegal y que ninguno se correspondía con la identidad que figura en los mismos. Por tanto se han denegado todas las opciones por la nacionalidad española al no poderse acreditar la identidad de los solicitantes y por tanto su relación de filiación con un español.

A la vista del elevado número de expedientes y que se referían a hechos similares, por la Fiscalía de la Sección de Registro Civil se han mantenido dos reuniones con la Dirección General de la Policía, Subdirección General de Logística, División de Documentación, Sección Operativa de Seguridad Documental, resultando que desde febrero de 2016 está abierta una investigación policial en relación con casos semejantes, habiendo analizado hasta el momento 146 expedientes, conociendo de los hechos el Juzgado de Instrucción Núm. 4 de Arona, Diligencias Previas 662/16.

Por otra parte, en cuanto a la determinación de la nacionalidad española respecto de personas de origen saharauí se mantiene la misma situación. Se plantean dudas sobre la veracidad de los hechos a que se refieren los certificados expedidos por las autoridades de la República Árabe Saharaí Democrática. También hay que tener en cuenta que la tramitación de estos expedientes se prolonga, incluso durante años, ya que los interesados en ocasiones ya no residen en España o cambian frecuentemente de domicilio sin comunicarlo al Registro Civil.

Asimismo, continúa el problema para la identificación de los interesados puesto que las menciones de identidad que figuran en los distintos documentos con los que se identifican son discrepantes en los nombres lugares y fechas de nacimiento, etc., y estas contradicciones no quedan solventadas por el certificado de concordancia de la República Árabe Saharaí Democrática al no ofrecer suficiente garantía.

8.3. Gestación por sustitución. Al igual que en años anteriores, continúa la problemática en las solicitudes de inscripción de nacimiento de menores nacidos mediante gestación por sustitución.

En el Registro Civil Central se han tramitado 9 expedientes de inscripción de nacimiento, ocurridos en Rusia, Ucrania, México y EEUU, mediante la técnica de gestación por sustitución. El Fiscal, de acuerdo con la Fiscalía de Sala de lo Civil y siguiendo el criterio establecido en la STS de 6 de febrero de 2014 y Auto TS de 2 de febrero de 2015 (Pleno Sala Civil), se opone a la inscripción de nacimiento y filiación por estimar que el contrato de la gestación por sustitución es contrario al orden público internacional español, de acuerdo con lo establecido en el art. 10 de la Ley 14/2006, de 26 de mayo, *sobre Técnicas de Reproducción Humana Asistida*, que declara nulo este tipo de contrato.

Se han interpuesto 2 recursos contra los Autos denegatorios. Por la Dirección General de los Registros y del Notariado no se han resuelto todavía los recursos interpuestos en años anteriores.