

4. FISCAL DE SALA COORDINADOR DE EXTRANJERÍA

4.1 Introducción

Las obvias limitaciones derivadas de una exposición como la presente nos obligan a realizar no sólo una selección rigurosa de las cuestiones a tratar sino también a realizarla de manera muy resumida y esquemática.

En consecuencia, trataremos de describir en las líneas que siguen, primero la actividad desarrollada por la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado en su función de coordinación de los Fiscales Delegados de Extranjería [FDE] en las diferentes materias que nos están atribuidas según la instrucción número 5/2007 FGE completada por las Circulares números 6/2006 y 5/2011 FGE para –en una segunda parte– comentar los aspectos organizativos y de relación institucional, esto es, de los instrumentos de que disponemos para poder llevar a cabo nuestro cometido.

Sin embargo, como cuestión previa, queremos señalar que el sector del ordenamiento jurídico sobre el que intervienen los FDE exige un esfuerzo redoblado toda vez que se encuentra en permanente evolución. Cualquiera de las áreas que podríamos abarcar bajo la denominación genérica de «derecho de extranjería» está sometido a constantes reformas derivadas no sólo de los cambios por los que atraviesan los peculiares flujos inmigratorios hacia España, sino también por las exigencias del derecho de la Unión Europea en su permanente puesta al día de la regulación del espacio Schengen.

En efecto, cuando pensábamos que el año 2012 podría ser catalogado como año de consolidación de la importantísima reforma del Código Penal llevada a cabo por la LO 5/2010 en relación con las materias propias de nuestra especialidad (significadamente los artículos 89, 177 bis y 318 bis CP), nos encontramos que todos esos tipos delictivos e institutos penales pretenden ser revisados por el nuevo Anteproyecto de Ley Orgánica de Reforma de Código Penal de 18 de octubre de 2012 de manera muy profunda en lo que afecta a la sustitución de penas privativas de libertad por la expulsión de extranjeros condenados por causa penal y en la configuración de los delitos de favorecimiento de la inmigración clandestina. Todavía en este ámbito, por Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, *por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social*, se ha modificado el artículo 311.2 y 3 CP que tendrá importantes consecuencias en la persecución de los delitos

contra los inmigrantes extranjeros en evidente situación de vulnerabilidad, pues suele ser el grupo propicio al que se somete a contrataciones colectivas sin respetar los derechos de seguridad social o sin haber obtenido autorización de trabajo.

Del mismo modo, aunque el nuevo régimen jurídico del derecho administrativo de la extranjería haya quedado aparentemente estabilizado tras las reformas de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, *sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* [LOEX] llevada a cabo por las Leyes Orgánicas 2/2009 y 10/2011, de 27 de julio, la publicación del Nuevo Reglamento de Extranjería, aprobado mediante el Real Decreto 557/2011 (en adelante REX), y el desarrollo de determinadas iniciativas institucionales concertadas como el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos firmado en octubre de 2011 por el Fiscal General del Estado, Consejo General del Poder Judicial, Ministros del Interior, Trabajo e Inmigración, Sanidad, Política Social e Igualdad y Justicia o la entrada en funcionamiento del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados bajo la supervisión de la Fiscalía General del Estado, es lo cierto que todavía quedan muchas cuestiones pendientes de necesario desarrollo.

Las más urgentes y perentorias: en primer lugar, la elaboración de un reglamento específico que de manera definitiva regule el régimen de internamiento de los extranjeros sometidos a expedientes de devolución o expulsión según las exigencias establecidas por la disposición adicional Tercera de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre; en segundo lugar, la elaboración del Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados ordenado por el artículo 190.2 REX, único instrumento a través del cual puede lograrse la coordinación de las actividades de todas las instituciones y administraciones afectadas en el sistema de protección y documentación de menores y que haga viable la coordinación del Registro de MENA atribuida a la Fiscalía General del Estado (art. 215 REX); y por fin, el cierre del sistema de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos mediante el desarrollo y adecuación territorial en cada Comunidad Autónoma del Protocolo Marco estatal.

4.2 Actividad de los Fiscales Especialistas de Extranjería en el ámbito de la Jurisdicción Penal

4.2.1 SEGUIMIENTO DESDE LA FISCALÍA GENERAL DE LOS DELITOS DE TRATA DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

En la Unidad del Fiscal de Sala de Extranjería durante el año 2012 se ha consolidado el sistema de comunicación y seguimiento sobre atestados, denuncias, investigaciones y operaciones policiales relativas a los delitos tipificados en el artículo 177 bis. El Centro de Inteligencia y Análisis de Riesgos de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras de la Dirección General de la Policía remite al instante de su confección información detallada (mediante notas suficientemente explicativas) de cuantos atestados con detenidos se hayan producido en todo el territorio nacional en relación con los delitos cuya investigación les está encomendada (falsedades, fraudes en materia de residencia, contra los derechos de los ciudadanos extranjeros, contra los derechos de los trabajadores extranjeros, prostitución coactiva y trata de seres humanos). Aquellas informaciones que, tras nuestro análisis y valoración, relevan la existencia de un posible delito de trata de seres humanos en cualquiera de sus modalidades son objeto de tratamiento específico mediante la creación de unas carpetillas que hemos denominado Diligencias de Seguimiento [DS] en la que además de incorporar la nota informativa correspondiente se le comunica al Fiscal Delegado de Extranjería competente para que la someta a control procesal, se coordine con la policía actuante en cuanto sea conducente a la protección de las presuntas víctimas o al buen fin de la investigación, e informe a la Oficina del Fiscal de Sala sobre todas y cada una de las vicisitudes procesales por la que se desenvuelve. Del mismo modo, también se incorpora a ese régimen de seguimiento cualquier actuación u operación tratada o proyectada en las reuniones ordinarias o extraordinarias (*ad hoc*) llevadas a cabo entre el Equipo del Fiscal de Sala de Extranjería y los responsables de la UCRIF, Guardia Civil o Red Española contra la Trata, así como cuando directamente se recibe cualquier denuncia relevante en sede de la Fiscalía General.

Durante el año 2012 la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado ha tramitado 212 Diligencias de Seguimiento incoadas en prevención, persecución y, en su caso ejercicio de la acción penal, por delito de trata de seres humanos tipificado en el artículo 177 bis CP. De ellas 55 han sido archivadas por distintos motivos. En consecuencia, permanecen «vivas» un total de 193, pero de ellas siete no

tienen por objeto la investigación de delitos de trata de seres humanos sino de redes o grupos organizados de tráfico ilegal de inmigrantes (art. 318 bis CP).

CUADRO 1. FISCAL DE SALA DE EXTRANJERÍA: DILIGENCIAS DE SEGUIMIENTO PENAL

REGISTRADAS: 219		TRATA DE SERES HUMANOS: 157						TRÁFICO ILEGAL INMIGRANTES: 7		
Trámite	Cerradas	Explotación laboral y mendicidad: 26			Explotación sexual: 131					
		Invest.	Víctimas	Organ.	Invest.	Víctimas	Organ.	Invest.	Víctimas	Organ.
164	55	78	89	1	650	406	25	8	11	7

El mayor número de Diligencias de Seguimiento están dirigidas a la investigación de delitos de trata con fines de explotación sexual (131 DS = 83,97 por 100), veintiuna se refieren a delitos de trata con fines de explotación laboral (13,46 por 100) y cuatro a supuestos de trata con fines de mendicidad (2,56 por 100). No se ha incoado ninguna que tenga por objeto la trata con fines de extracción de órganos.

En lo que concierne a la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, en 125 DS de las 131 existentes, consta la detención de los investigados (95,41 por 100). Sólo en seis ocasiones todavía no ha sido posible su definitiva identificación aún cuando se sabe indubitadamente el país de procedencia de sus responsables. De todas ellas, sólo en el 19,08 por 100 (25) se están investigando conductas que, indiciariamente según nuestra valoración provisionalísima, podrían integrarse en el concepto de organización o grupo criminal.

En 43 DS (32,82 por 100) los presuntos copartícipes pertenecen a distintas nacionalidades. Están relacionadas con la explotación de la prostitución desarrollada en clubes o locales de alterne que constituyen el destino final –recepción y alojamiento– de las víctimas. En alguna de ellas junto con el delito tipificado en el artículo 177 bis CP se persiguen otros contra la salud pública, al obligarse a las mujeres a facilitar drogas a los clientes.

El mayor número de Diligencias de Seguimiento en la que los presuntos partícipes pertenecen todos ellos a una misma nacionalidad son las abiertas en relación a redes de origen rumano –en que ocasionalmente colaboran ciudadanos moldavos– (20 DS = 22,13 por 100). Han sido detenidos 161 individuos (24,76 por 100) e investigados seis grupos u organizaciones criminales. Los medios utilizados para doble-

gar la voluntad de sus víctimas suelen ser muy violentos y lacerantes. Sólo excepcionalmente explotan a mujeres que no sean de su misma nacionalidad. En algún caso no tienen reparo alguno en esclavizar a sus allegados más cercanos (esposa, pareja, novia o hija menor). El número de mujeres rumanas con indicios evidentes de ser víctimas de trata para la explotación sexual también es el más numeroso (103 = 25,36 por 100).

El segundo grupo de esta categoría afecta a los grupos nigerianos (17 DS = 12,97 por 100). Han sido detenidos e identificados 51 ciudadanos de esa nacionalidad (7,84 por 100) y desarticulados siete presuntas asociaciones criminales. El modo más habitual de dominación es de naturaleza psicológica a través de la manipulación de las creencias religiosas de las mujeres explotadas (sometimiento a determinados ritos como el vudú) pero también utilizan la amenaza directa o sobre familiares. Las víctimas son de su propia nacionalidad, habiéndose identificado 22 mujeres dominadas (5,41 por 100). Especial gravedad representa la utilización de los denominados «niños-ancla» para facilitar la introducción clandestina y permanencia de las mujeres que serán explotadas. Las víctimas son trasladadas en patera en compañía de un lactante sabiendo que, en su condición de «madres con niño», no serán repatriadas sino protegidas en centros especializados de acogida. Se ha comprobado que en un importante número –alrededor del 25 por 100– no existe vínculo materno filial entre la mujer y el menor. Al cabo de unos días la madre «postiza» y el niño abandonan esos centros. Esa mujer acabará ejerciendo la prostitución para la organización criminal en cualquier punto de España o en cualquier otro Estado de Europa.

Once Diligencias de Seguimiento (8,39 por 100) están orientadas a la investigación de hechos cometidos exclusivamente por ciudadanos españoles. En nueve de ellas se ha detenido o identificado a los presuntos partícipes en el delito. En total se han detenido a 114 personas (17,53 por 100). La mayoría son propietarios, encargados, gerentes o empleados de clubes de alterne o locales similares que reciben a ciudadanas de varias nacionalidades ya tratadas por redes extranjeras u organizan la captación, traslado y acogida en España de sus víctimas, normalmente procedentes de Sudamérica. Es común que además del delito de trata vayan a ser imputados por otros delitos, significadamente –además de los de prostitución del artículo 188 CP– de favorecimiento de la inmigración clandestina del artículo 318 bis CP.

Siete Diligencias de Seguimiento afectan al delito de trata con fines de explotación sexual cometido por ciudadanos chinos (5,34 por 100) habiéndose detenido a 58 personas (8,29 por 100). En dos casos hay

indicios de constituir grupos organizados. Durante el año 2012 su actividad se ha detectado en determinadas comunidades (Canarias, Cataluña y País Vasco). Normalmente explotan a mujeres chinas, habiéndose identificado a 45 presuntas víctimas (11,08 por 100). Suelen utilizar la falsedad documental para introducirlas en España.

Seis Diligencias de Seguimiento tienen como objetivo a ciudadanos búlgaros (3,97 por 100) que actúan mayoritariamente en red organizada (4 = 16 por 100). No limitan su actividad a sus compatriotas. El medio comisivo utilizado para el sometimiento de sus víctimas suele ser la violencia y la coacción.

Otras seis Diligencias de Seguimiento están dirigidas a investigar a redes de paraguayos (3,97 por 100) que habitualmente tratan a mujeres sudamericanas o facilitan que sean explotadas por otros. Han sido detenidos 33 individuos (5,07 por 100) e identificadas como posibles víctimas 70 jóvenes paraguayas (17,24 por 100) que habitualmente ejercen –de manera obligada o en condiciones extremadamente abusivas– la prostitución en locales de alterne propiedad o regentados por españoles o en la vía pública bajo vigilancia.

Además, según acreditan las Diligencias de Seguimiento, en la trata de seres humanos con fines de explotación sexual tanto como presuntos partícipes en la explotación como víctimas con indicios de dominación aparecen ciudadanos de otra variedad de países, entre los que destacan los provenientes de Brasil [como investigados: tres de Guinea Ecuatorial; cinco de Marruecos; dos de Argentina; 23 de Brasil; siete de Colombia; 12 de Ecuador; cuatro de la R. Dominicana; dos de Venezuela; 19 de Albania (en una sola operación); y 18 de Rusia. Desde la perspectiva de las víctimas es muy relevante el número de mujeres brasileñas (62 identificadas = 15,27 por 100). También: 18 de Colombia (4,43 por 100); 17 de la R. Dominicana (4,18 por 100); siete de Venezuela (1,72 por 100); y 21 de España (5,17 por 100)].

La trata de seres humanos con fines de explotación sexual en España –según se desprende de los datos extraídos de las diligencias de seguimiento– afecta fundamentalmente a mujeres, de las que el 4,63 por 100 no ha cumplido la mayoría de edad. También se ha constatado, en mucha menor medida, la existencia de hombres explotados sexualmente.

Si acudimos al control efectivo, individualizado y comprobado (con identificación del procedimiento) llevado a cabo por los Fiscales Delegados de Extranjería en sus respectivas memorias provinciales se nos aportan otros datos que acreditan la importancia de esta modalidad delictiva [cuadro 2]. En efecto, los FDE están realizando un seguimiento de 106 procedimientos judiciales en fase de instrucción abiertos por

delito del artículo 177 bis CP con fines de explotación sexual (23 incoados durante el año 2011), se han incoado diez Diligencias de Investigación (art. 5 EOMF) y se están supervisando 15 investigaciones policiales de especial significación en sus respectivos territorios.

CUADRO 2. FISCALES DELEGADOS: SEGUIMIENTO TSH CON FINES EXPLOTACIÓN SEXUAL

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES							Diligencias Artículo 5 EOMF	Investigación Policía
Año 2012			Años anteriores					
Incoados	SP	Inhibidos	Trámite	SP	Inhibidos	Calificados		
84	9	6	23	2	2	9	10	15

4.2.2 SEGUIMIENTO DESDE LA FISCALÍA GENERAL DE LOS DELITOS DE TRATA DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN LABORAL

Como adelantamos, los episodios de trata de seres humanos con fines de explotación laboral (trabajo forzoso o servidumbre) y mendicidad tienen una menor dimensión. Las Diligencias de Seguimiento FGE abiertas por este motivo representan un total del 16,56 por 100. Sólo se ha detectado la existencia de un presunto grupo organizado de dudosa prueba.

En la generalidad de los casos se trata de comportamientos individuales en los que mediante engaño se logra captar a compatriotas en su país de origen para una vez en España imponerles unas condiciones insufribles de trabajo en cualquier sector (agricultura, servicio doméstico, hostelería, construcción, etc.). Hay que advertir que muchas de esas investigaciones no desembocarán en una acusación por delito del artículo 177 bis CP sino por delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros (art. 318 bis CP) en concurso con delito contra los derechos de los trabajadores (art. 312 CP).

CUADRO 3. PROCEDIMIENTOS JUDICIALES: FDE SEGUIMIENTO TSH EXPLOTACIÓN LABORAL

Año 2012						Años anteriores							
Explotación laboral			Mendicidad			Explotación laboral				Mendicidad			
Inst.	SP	INH	Inst.	SP	INH	Inst.	SP	INH	CAL	Inst.	SP	INH	CAL
6	1	0	7	1	0	3	1	0	2	0	1	1	0

Sólo se están investigando cuatro supuestos de posible delito de trata con fines de mendicidad (tres en sentido propio y otra obligando a la víctima a ejercer de músico callejero). En todos los casos estamos en presencia de victimarios rumanos (nueve detenidos) que podrían estar explotando a cinco compatriotas, entre ellos a dos menores de edad.

Los FDE confirman que el número de procedimientos judiciales directamente controlados por ellos es muy inferior a la de los abiertos por trata con fines de explotación sexual. Están en trámite un total de 14 procedimientos judiciales, de los que seis se corresponden a casos de mendicidad.

4.2.3 ESCRITOS DE ACUSACIÓN POR DELITOS DE TRATA

Durante el año 2012 se han formulado (con remisión a esta Fiscalía de Sala y correspondiente control) 25 escritos de acusación en las que se relatan hechos constitutivos de trata de seres humanos. En 14 escritos se imputan delitos del artículo 318.2 bis CP en concurso con delitos de prostitución coactiva toda vez que las conductas típicas se realizaron con anterioridad a la vigencia del artículo 177 bis CP. La mayoría (23 = 92 por 100) lo son por delitos de trata con fines de explotación sexual.

CUADRO 4. ESCRITOS DE ACUSACIÓN TSH FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

Artículo 318. 2 Bis CP y 188 CP						Artículo 177 bis CP					
Núm.	Acusados: 51		Víctimas: 46			Núm.	Acusados: 15		Víctimas: 13		
	Hom.	Muj.	Hom.	Muj.	Men.		Hom.	Muj.	Hom.	Muj.	Men.
14	35	16	14	32	0	9	10	5	0	11	2

Por ese motivo se ha dirigido la acción penal contra sesenta y tres individuos de distintas nacionalidades (entre los que destacan 20 españoles, diez rumanos, nueve brasileños, siete nigerianos) y se ha reconocido la existencia de 58 víctimas de una pluralidad de nacionalidades entre las que destacan 29 brasileñas y siete rumanas (dos menores de edad). El 24,13 por 100 de las víctimas reconocidas en nuestras calificaciones por delito de trata con fines de explotación sexual son del sexo masculino, pero debe resaltarse que todas ellas lo fueron en un solo proceso.

Las dos únicas acusaciones por delito de trata con fines de trabajos forzados implican a un español (de origen hindú) y seis ciudadanos rumanos por explotar en el primer caso en el ramo de la hostelería y en el segundo en el de la construcción, a varios compatriotas (respectivamente, dos hindúes y cinco rumanos y un mauritano).

4.2.4 SENTENCIAS DICTADAS APLICANDO EL ARTÍCULO 177 BIS CP

A pesar de que el nuevo artículo 177 bis CP tiene una vigencia muy limitada, durante el año 2012 se han dictado dos sentencias (en ambos casos condenatorias según el sentido de la acusación del Ministerio Fiscal) por delitos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual cuyos hechos se desarrollaron durante el año 2011. La primera fue dictada por la Audiencia Provincial de Barcelona el día 26 de noviembre de 2012. La segunda ha sido dictada por la Audiencia Provincial de Madrid (26/12/2012) condenándose a dos ciudadanos paraguayos (un hombre y una mujer) por la explotación de dos jóvenes mujeres de su misma nacionalidad.

Es verdad, sin embargo, que se han producido otras sentencias por delitos de favorecimiento de la inmigración ilegal con fines de explotación sexual (art. 318 bis CP), o incluso por prostitución coactiva (art. 188 CP), fundadas en hechos anteriores a diciembre de 2010 que, de haberse producido con posterioridad a esa fecha, podrían quedar subsumidos en el delito del artículo 177 bis CP. Entre ellas destacan la sentencia dictada el día veinticinco de octubre de 2012 por la Audiencia Provincial de Barcelona, en la que se condenó a una pareja de ciudadanos rumanos por haber esclavizado a una menor de edad de su misma nacionalidad para someterla a explotación sexual (prostitución). También merece destacarse la Sentencia de catorce de febrero de 2012 de la Audiencia Provincial de Madrid (hechos de 2000) («Caso Cabeza de Cerdo») en la que resultó condenado por delitos de prostitución coactiva un ciudadano rumano que controlaba –según fuentes policiales– una de las redes de trata más importantes de Europa.

Los métodos de dominación utilizados por los tratantes de personas no sólo están dirigidos a doblegar la voluntad de sus víctimas, en orden a realizar la actividad que aquellos le imponen, sino también a lograr la impunidad de su conducta. En efecto, la capacidad de intimidación directa o indirecta –a través de allegados y familiares–, es de tal magnitud y eficacia que las mujeres esclavizadas en muy pocas ocasiones colaboran con la justicia en la persecución del delito y el

castigo de los delincuentes. Muy pocas víctimas denuncian y, cuando lo hacen, en demasiados casos dan marcha atrás, llegando incluso a retractarse en el acto del juicio oral.

Por ello, para que las medidas previstas en el artículo 59 bis LOEX –en parte desarrolladas por el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos– puedan ser eficaces más allá del orden administrativo sancionador de la extranjería en el año 2012 se ha ofrecido por el Cuerpo Nacional de Policía la posibilidad de acogerse al periodo de reflexión y al sistema de protección del artículo 59 bis LOEX a 655 presuntas víctimas de trata, de las que sólo se han acogido a ello 81 (12,36 por 100), se hace indispensable no sólo una modificación sustancial de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de *Protección a Testigos y Peritos en Causas Criminales* en la que se valoren y se resuelvan los verdaderos problemas que aquejan el sistema, sino también la adopción de una estrategia preprocesal fundada en la investigación proactiva del delito y de plenitud probatoria que no descansa exclusivamente en el testimonio de la persona tratada.

4.2.5 DELITOS CONEXOS DE EXPLOTACIÓN

Los Fiscales Delegados de Extranjería han realizado un seguimiento efectivo de 260 procedimientos judiciales abiertos en persecución de delitos de prostitución coactiva y corrupción de menores que afectan a ciudadanos extranjeros.

Sin embargo, muchos procedimientos desembocarán en un sobreseimiento provisional por no quedar acreditada la comisión del delito, sobre todo cuando nos hallamos en presencia del subtipo previsto en el artículo 188.1 in fine CP (explotación de la víctima con su consentimiento) cuya virtualidad jurídica y criminológica es patentemente deficiente como hemos señalado en memorias anteriores y en reuniones anuales de Fiscales Especialistas de Extranjería. La atipicidad del proxenetismo no sólo no parece justificada por sí misma –en cuanto es manifestación patente de violencia encubierta sobre la mujer– sino también constituye uno de los obstáculos más importantes que entorpecen la lucha contra la trata de seres humanos.

En efecto, durante el año 2012 sólo se han presentado diecinueve calificaciones de la que una de ellas se corresponde con un delito del artículo 187 CP.

**CUADRO 5. SEGUIMIENTO FISCALES DELEGADOS EXTRANJERÍA:
PROCEDIMIENTOS JUDICIALES DELITOS DE PROSTITUCIÓN
Y CORRUPCIÓN MENORES (ARTS. 187 Y 188 CP)**

INCOADOS AÑOS ANTERIORES				INCOADOS DURANTE 2012				SENTENCIAS	
Trám.	Calif.	SP	Inhib.	Trám.	Calif.	SP	Inhib.	Absol.	Condena
91	11	6	0	169	8	9	6	3	10

Los protagonistas de esta tragedia recuerdan a los de la trata. Los autores son mayoritariamente españoles, rumanos, búlgaros, y paraguayos. Las víctimas paraguayas, rumanas, brasileñas y más limitadamente de otras nacionalidades. Al menos en dos casos, si los hechos se hubieran cometido con posterioridad a la reforma del artículo 177 bis CP, la acusación sería por delito de trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

En relación con los delitos de explotación laboral, los Fiscales Delegados de Extranjería han hecho un seguimiento de 134 procedimientos judiciales incoados en persecución de los delitos contra los derechos de los trabajadores extranjeros (art. 312.2 CP).

**CUADRO 6. SEGUIMIENTO FISCALES DELEGADOS EXTRANJERÍA:
PROCEDIMIENTOS JUDICIALES DELITOS CONTRA LOS DERECHOS
DE LOS TRABAJADORES EXTRANJEROS (ART. 312.2 CP)**

INCOADOS AÑOS ANTERIORES				INCOADOS DURANTE 2012				SENTENCIAS	
Trám.	Calif.	SP	Inhib.	Trám.	Calif.	SP	Inhib.	Absol.	Condena
20	10	20	1	114	39	59	19	4	4

En su mayoría contemplan supuestos de contrataciones abusivas de trabajadores extranjeros por empresarios desaprensivos que se aprovechan de su estancia irregular en España. De todas formas en la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado sólo se han recibido 13 calificaciones por delito del artículo 312.2 CP. De estas se infiere que cuando los autores son españoles (35,29 por 100 de los acusados) imponen sus condiciones abusivas sin distinguir sobre la nacionalidad de la víctima. En el caso de los contratistas extranjeros

suelen imponer condiciones indignas a sus propios compatriotas (destacan los pakistaníes: 52,94 por 100 y los marroquíes: 17,64 por 100).

4.2.6 DELITOS CONTRA LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EXTRANJEROS

El número de procedimientos penales incoados por delito de favorecimiento de la inmigración clandestina (art. 318 bis CP) se mantiene en niveles similares a los del año anterior, sin embargo las calificaciones efectuadas por ese motivo han aumentado extraordinariamente (más 97,77 por 100); igualmente se ha superado el número de acusados (más 25,80 por 100 y de víctimas (más 134,60 por 100).

CUADRO 7. SEGUIMIENTO FISCALES DELEGADOS EXTRANJERÍA: PROCEDIMIENTOS JUDICIALES DELITOS CONTRA LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EXTRANJEROS (ART. 318 BIS CP)

INCOADOS AÑOS ANTERIORES			INCOADOS DURANTE 2012			SENTENCIAS	
En trámite	Sobr. Prov.	Inhibidas	Trám.	Sobr. Prov.	Inhibidas	Absolutorias	Condena
123	8	5	106	31	6	10	35

La utilización de las pateras, cayucos u otras embarcaciones de escasa consistencia y seguridad sigue constituyendo el medio más peligroso que utilizan los ciudadanos magrebíes y subsaharianos para introducirse en territorio de la Unión Europea. Todos los parámetros se elevan en relación con el año precedente: han aumentado un 566,66 por 100 las calificaciones realizadas, un 45 por 100 el número de acusados y un 308,19 por 100 el número de víctimas.

**CUADRO 8. CALIFICACIONES REMITIDAS POR LOS FD EXTRANJERÍA
POR DELITO DE FAVORECIMIENTO DE LA INMIGRACIÓN ILEGAL
(ART. 318 BIS CP)**

MEDIOS	CALIFICACIONES		ACUSADOS		VÍCTIMAS	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
1. Pateras o embarc. similares.	3	20	20	29	122	498 *
2. Ocultos en vehículos a motor.	12	33	19	44	21	34
3. Falsedades / tramitación falsaria.	24	34	52	70	51	134
4. Otros	6	2	33	13	95	12
TOTAL	45	89	124	156	289	678

* 51 menores y tres mujeres embarazadas. Destacan 85 argelinos (12,53 por 100) y 175 marroquíes (25,81 por 100). También se ha localizado a un nacional de Colombia. El resto son de zonas subsaharianas (61,65 por 100).

La pretensión de introducir en España a ciudadanos extranjeros ocultos en vehículos a motor (a veces en habitáculos o circunstancias extraordinariamente peligrosas) también ha dado lugar a un aumento significativo de calificaciones (más del 175 por 100), acusados (más del 131,57 por 100) y víctimas (61,90 por 100). Esta modalidad delictiva ha sido imputada a 38 ciudadanos marroquíes, tres franceses (de origen marroquí), dos españoles y un jordano. Las víctimas son todas ellas marroquíes salvo una de nacionalidad jordana.

El pretender pasar la frontera con documentación falsa o a nombre de un tercero ha dado lugar a 21 calificaciones mientras que la tramitación falsaria en expedientes dirigidos a lograr la autorización de estancia o residencia ha dado lugar a 13 escritos de acusación. Mientras en el primer caso la gran mayoría de acusados y víctimas eran ciudadanos marroquíes (25 y 19 respectivamente), en el segundo han participado como presuntos autores o han resultado perjudicados ciudadanos de una variedad de países.

4.2.7 OTRAS ACTIVIDADES ILÍCITAS

Entre las 3.248 notas informativas remitidas a nuestra Oficina durante el año 2012 por la Sección de Inteligencia de la CGEF, 1.037 (31,9 por 100) están relacionadas con la obtención fraudulenta de beneficios en materia de residencia, significadamente refieren presuntas conductas falsarias dirigidas a la obtención fraudulenta de los permisos de residencia y trabajo en España.

La obtención ilícita de esas autorizaciones se instrumentaliza normalmente a través de diversas fórmulas entre las que destacan la alteración de contratos de trabajo, la simulación de ofertas de empleo y la simulación absoluta de una relación familiar (matrimonio, unión de hecho o filiación) mediante la alteración de certificados de matrimonio, certificados de empadronamiento o contratos de arrendamiento fundamentalmente.

Al igual que ocurrió en el año 2011, el problema más acuciante se refiere a éste último grupo, y se explica partiendo de la equiparación en el tratamiento jurídico de los matrimonios y las uniones de hecho. Así, se constata que desde la entrada en vigor del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Extranjería, el número de solicitudes de reagrupación familiar o de permisos de residencia como familiar de ciudadano comunitario, por parte de ciudadanos extranjeros que presentan certificados de registros de estar unidos como pareja de hecho con extranjeros residentes legales o ciudadanos españoles o de la Unión, se ha incrementado de forma extraordinariamente preocupante.

4.3 Ministerio Fiscal y expulsión de ciudadanos extranjeros

4.3.1 Durante el año 2012 los Fiscales españoles emitieron un total de 2.255 informes favorables a la sustitución del proceso penal por la expulsión de extranjeros imputados en causas penales (art. 57.7 LOEX). Las expulsiones de ciudadanos extranjeros imputados en causas penales, que se encontraban en situación de prisión preventiva durante el año 2012 ascendieron a la cifra de 127, observándose en este ámbito de las expulsiones de preventivos, un importante incremento siguiendo la tendencia de los años anteriores.

CUADRO 9. INFORMES SOBRE EXPULSIONES SUSTITUTIVAS DEL PROCESO PENAL (ART. 57.7 LOEX) *

IMPUTADOS				PREVENTIVOS			
2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
1.930	3.165	3.186	2.255	58	84	98	127

* No están incluidas, al igual que ha ocurrido en años anteriores, y por imposibilidad de registro las expulsiones informadas en Alicante, Almería, Barcelona y Valencia bien por defectos en la propia mecánica de registro, bien porque hay dictámenes emitidos durante los servicios de guardia que simplemente no se han recontado.

En esta actividad no se ha apreciado ninguna disfunción digna de especial mención. Las escasas dudas planteadas a la Oficina del Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería en esta materia se han referido fundamentalmente a la utilidad de aplicación de esta medida de expulsión a los ciudadanos de países de la Unión Europea, así como a la forma de llevarse a cabo la audiencia del extranjero, exigida por el artículo 247 REX, cuando éste se encuentra en un Centro de Internamiento sito en una ciudad distinta de aquella en la que se practica la detención.

4.3.2 La sustitución de las penas privativas de libertad por la expulsión del territorio español regulada en el artículo 89 CP tampoco ha sido conflictiva. Se han aplicado los criterios interpretativos que en esta materia y de forma novedosa introdujo la número Circular 5/2011 de la FGE. Algunas materias clásicamente polémicas como la relativa a la valoración del arraigo en España como causa excluyente de la expulsión son actualmente pacíficas entre los miembros del Ministerio Fiscal aunque no siempre se obtiene esa misma respuesta uniforme en los Juzgados y Tribunales. La doctrina del TEDH que la Circular sistematiza sirve de criterio orientador de los dictámenes en este punto.

De acuerdo con los datos disponibles, durante el año 2012 los Fiscales españoles solicitaron esta medida en un total de 6.194 ocasiones, lo cual implica un claro repunte sobre las cifras de los dos años precedentes.

De todos estos penados, 812 se encontraban internos en centros penitenciarios españoles, y fueron excarcelados para ser expulsados. De ellos 672 lo fueron en función de una sustitución del total de la pena por la expulsión del territorio español y en 140 ocasiones se produjo la expulsión una vez progresados los penados al tercer grado penitenciario o alcanzado el cumplimiento de las tres cuartas partes de la condena. Ello supone que se mantienen casi con exactitud las cifras registradas el año pasado.

CUADRO 10. INFORMES SOBRE EXPULSIONES SUSTITUTIVAS DE LA PENA (ART. 89 CP)

SUSTITUCIÓN PENA NO PRESOS					SUSTITUCIÓN PENAS PRESOS			
2008	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
7.551	5.479	4.910	4.717	6.194	929	1.027	817	812

Se ha producido una importante mejora en cuanto a la obtención de los datos relativos a la situación administrativa de residencia del

imputado. El avance es consecuencia en gran medida de haberse generalizado, ya sin excepciones, una fluida y habitual comunicación entre los FDE y las Brigadas Provinciales de Extranjería y Fronteras que permite la obtención de los datos sobre la legalidad o no de la residencia de manera inmediata (comunicación por fax o correo electrónico) cuando este dato no consta expresamente en los atestados. La mejora en la comunicación entre los diferentes cuerpos policiales existentes en España es también digna de reseñar a los efectos que estamos examinando.

Con la finalidad de optimizar la información a disposición de los Fiscales debe señalarse que, afortunadamente y gracias a la colaboración con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras y al soporte imprescindible prestado por la Unidad de Apoyo de la FGE, durante el año 2012 se ha cumplido una de las más reiteradas solicitudes y expectativas de los Fiscales cual era la posibilidad de acceder vía electrónica a la base de datos del Cuerpo Nacional de Policía *Adextra*. Este acceso se produce mediante una clave personalizada para cada usuario y permite la consulta de los datos relevantes para el proceso penal en cualquiera de sus fases y no solo cuando la duda surge en relación con un imputado procesado o condenado sino también cuando se proyecta sobre la situación de un testigo. El avance es incuestionable si bien –como sucede siempre con los aspectos novedosos incorporados al quehacer diario– quedan por pulir algunos problemas como la actualización de los navegadores instalados en los terminales de algunas Fiscalías y generalizar el uso de esta herramienta tecnológica.

4.3.3 En relación con la sustitución parcial de la penas privativas de libertad por la expulsión del territorio español de aquellos extranjeros sin residencia legal que han cumplido las tres cuartas partes de la condena o han alcanzado el tercer grado penitenciario, debemos destacar que se sigue manteniendo al igual que en años anteriores una estrecha colaboración entre la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, la Unidad de Extranjería de la FGE y el Fiscal de Sala de Vigilancia Penitenciaria. Gracias a ello se ha normalizado un protocolo de actuación que facilita la intervención del Ministerio Fiscal en la fase ejecutoria en orden a instar la expulsión sustitutiva parcial de la pena privativa de libertad pendiente de cumplimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89.5 CP. Así, se ha generalizado el empleo de un formulario prototipo que los internos pueden cumplimentar de manera sencilla cuando pretenden solicitar que les sea aplicada esta previsión legal. Una vez realizada la solicitud por parte del

interno, cada caso es examinado de forma pormenorizada, obteniendo una respuesta u otra en función fundamentalmente de la gravedad del delito cometido y obviamente teniendo a la vista la exclusión *ex lege* en los casos de los delitos a que se refiere el artículo 89.7 CP. Es cierto que el artículo 89.5 CP atribuye al Ministerio Fiscal la competencia para instar la expulsión sustitutiva parcial. Sin embargo no existe salvo casos excepcionales, posibilidad material de realizar un control directo sobre todas las ejecutorias en trámite por parte de los Fiscales. Por ello se ha articulado este sistema que permite que el Ministerio Fiscal obtenga la noticia sobre la ejecutoria en cuestión a partir de una comunicación procedente del principal interesado –el propio penado– que mediante la cumplimentación del formulario puesto a su disposición en el Centro Penitenciario, traslada su solicitud a la Fiscalía y también al tribunal sentenciador.

Uno de los principales problemas detectados en la aplicación de esta modalidad de expulsión sustitutiva parcial es el que se genera cuando un interno que pretende acogerse a ella se encuentra cumpliendo simultáneamente varias penas de prisión acumuladas *penitenciariamente* e impuestas por Juzgados o Tribunales diferentes, en muchas ocasiones de distintos partidos judiciales e, incluso, diversas provincias de España.

Una segunda cuestión que sin duda habrá de ser objeto de detenido análisis y que merece ser discutida en las próximas Jornadas de Fiscales Delegados es la del frecuente otorgamiento del tercer grado penitenciario tras muy cortos periodos de cumplimiento de la condena –lejos de las tres cuartas partes– como mecanismo para la posterior activación de la solicitud de expulsión sustitutiva que estamos examinando. En principio los casos son examinados uno a uno de manera circunstancial, pero resulta conveniente el establecimiento de unas pautas de uniformidad, que abordaremos oportunamente.

4.3.4 Durante el año 2012 los extranjeros sin residencia legal a quienes se sustituyó la pena privativa de libertad por la expulsión del territorio español 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 una proporción mayor a aquellos que fueron trasladados a Centros de Internamiento de Extranjeros en espera de ser expulsados, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 89.6 CP. Se observa, no obstante, que a pesar de la perfecta asimilación de la doctrina de la Circular número 5 /11 por parte de los Sres. Fiscales, sin embargo los Jueces y Tribunales son reacios a privar de libertad (bien en CIE bien en Centro Penitenciario) a los extranjeros sin

residencia legal a quienes han condenado a pena privativa de libertad que han decidido sustituir por la expulsión.

Por último ha de mencionarse que la posibilidad de que un penado extranjero sin residencia legal a quien se sustituye la pena privativa de libertad por la expulsión del territorio español sea conducido a un Centro de Internamiento de Extranjeros en tanto se materializa la expulsión judicial ha generado problemas de índole competencial a nivel judicial. Ello es así porque en no pocos casos el juez o tribunal sentenciador acuerda la sustitución de la pena privativa de libertad por la expulsión, pero no se pronuncia sobre el ingreso en centro penitenciario (DA 17.^a LO 19/2003) ni en CIE (art. 89.6 CP). En estos casos, cuando el penado es detenido posteriormente es frecuente que sea puesto a disposición del Juez de Instrucción de guardia del lugar de la detención, acompañando las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a esta puesta a disposición, una solicitud de internamiento como si de un procedimiento administrativo sancionador se tratara. En estos casos es también harto frecuente que el Juez de Instrucción se cuestione su propia competencia para llevar a cabo ese internamiento, al no existir un mandamiento del tribunal sentenciador, a cuya disposición, entiende, debiera haberse puesto el detenido.

4.4 Medida cautelar de internamiento y control de CIE

4.4.1 La materia que pasamos a examinar está en pleno proceso de cambio dada la proyectada publicación del Real Decreto por el que se aprueba el nuevo *Reglamento del Régimen de Internamiento de los Extranjeros y del Funcionamiento y Régimen de los Centros de Estancia Controlada de Extranjeros* que además de alterar el nombre de los hasta ahora denominados «Centros de Internamiento de Extranjeros» modifica, como el propio título indica, su régimen interno de funcionamiento. Sólo puntualmente haremos referencia a algunas cuestiones que suscita el texto del Proyecto ya que el mismo ha sido informado de forma precisa y completa en el mes de diciembre de 2012 por el Consejo Fiscal, informe al cual nos remitimos.

4.4.2 Durante el año 2012 los Fiscales españoles han emitido un total de 11.760 informes sobre internamiento de extranjeros, de los cuales 8.807 (74,9 por 100) han sido favorables y 2.953 (25,1 por 100) desfavorables. Ello implica que el número total de dictámenes emitidos ha descendido en un 16 por 100 respecto del año 2011 en que se emitieron 14.004 al tiempo que el porcentaje de informes favorables

al internamiento, ha aumentado un 1,5 por 100 ya que en el año 2011 en número de estos fue de 10.272.

Durante el año 2012 fueron efectivamente expulsados o devueltos un total de 5.924 extranjeros y 3.217 fueron puestos en libertad por imposibilidad de poder documentarlos. Ciertamente parecería deseable para evitar estas situaciones así como la ocupación innecesaria de plazas en los CIES –algunos de ellos altamente saturados– que la solicitud de internamiento fuera cursada una vez que la autoridad gubernativa haya realizado una valoración al menos inicial del buen fin del expediente, atendidas consideraciones tales como el país de origen al que se pretende retornar al extranjero y el historial sobre la disposición mayor o menor de sus autoridades consulares a documentar al extranjero.

4.4.3 Los criterios de los fiscales para pronunciarse sobre el internamiento de extranjeros están razonablemente normalizados. La Circular número 2/2006 de la FGE y la precedente Circular número 3/2001, a la que la primera se remite para confirmar su vigencia, han establecido unas pautas claras en cuestiones tales como la competencia para acordar el internamiento, el procedimiento para tramitar las solicitudes, el alcance del control de legalidad del Ministerio Fiscal sobre esta medida, el contenido de la audiencia previa a la resolución de la solicitud de internamiento para la expulsión, los criterios para decidir el internamiento a efectos de expulsión y los recursos contra el auto de internamiento, consiguiendo una clara unidad de actuación entre los miembros del Ministerio Fiscal.

La única materia que es origen de verdadera controversia –incluso que ha provocado dictámenes dispares– es la referida a la posibilidad de informar favorablemente el internamiento de ciudadanos pertenecientes a países de la Unión Europea cuando respecto de los mismos se ha dictado decreto de expulsión por la autoridad gubernativa, basado en alguno de los supuestos excepcionales previstos en el 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 Espacio Económico Europeo*. Las posturas son dos: la primera, defiende que es conforme a ley la adopción de la medida de internamiento para los ciudadanos comunitarios, cuando concurren las exigencias de excepcionalidad y proporcionalidad propias de una medida restrictiva de un derecho fundamental como es esta. Esta postura halla fundamento, en una argumentación poco objetable desde el punto de vista de la coherencia interna del ordenamiento jurídico, a que debe tender la inter-

pretación de las normas: no es posible permitir la consecuencia más gravosa (expulsión) y no dotar al operador material que tiene que llevarla a cabo de un instrumento excepcional pero muchas veces necesario. La excepcionalidad debe proyectarse sobre la decisión de expulsión, no sobre la idoneidad del internamiento posterior e instrumental para ejecutarla. Las disposiciones que en materia de internamiento en CIE contiene la LOEX habrán de ser consideradas normas cautelares a través de las cuales se materializa la sanción, y en cuanto tales, aplicables subsidiariamente a los ciudadanos comunitarios con base a lo dispuesto en la disposición adicional 2.^a del RD mencionado (norma de remisión). Frente a esta postura, en Fiscalías Provinciales de la envergadura de la de Madrid permanece vigente un acuerdo contrario alcanzado en la Junta de Fiscales Decanos y que ha dado lugar a la Instrucción interna número 2/2011 de la Fiscalía Provincial. La negativa descansa en la carencia de previsión legal expresa para sustentar la medida de internamiento a que nos referimos y en la apreciación de que la expulsión de un ciudadano de la Unión debería llevarse a cabo diligentemente –entiéndase dentro de las 72 horas posteriores a su detención– lo cual haría del internamiento una medida desproporcionada. Sobre esta cuestión tampoco existe uniformidad judicial.

4.4.4 Por el contrario hay pleno consenso sobre cómo proceder en los casos en los que la autoridad gubernativa solicita autorización para el internamiento de un extranjero que ya ha permanecido internado por la misma causa motivadora del expediente, sin haberse materializado la expulsión (problemática conocida como «autorizaciones en caso de internamientos sucesivos» suficientemente examinadas en la Circular número 2/2006 FGE). La cuestión puede tornarse conflictiva si prospera la redacción del artículo 20.3 del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Centros de Estancia Controlada de Extranjeros que al disponer que *no podrá solicitarse el ingreso, en virtud de un mismo expediente de expulsión, de extranjeros que previamente han sido objeto de esta medida por el plazo máximo legal. Por el contrario podrán solicitarse nuevos ingresos de un mismo extranjero en virtud de distintos expedientes de expulsión*, parece asociar la prohibición del sucesivo internamiento a la existencia del expediente sancionador en sí mismo considerado y no a la causa motivadora del expediente como exige el artículo 62.2 LOEX.

4.4.5 Durante al año 2012 han permanecido privados de libertad en los distintos Centros de Internamiento de Extranjeros hasta un total

de 11.325 personas, cifra inferior a la del año 2011 en el que se registraron 13.241 ingresos (menos 16,91 por 100).

En este periodo los Fiscales Delegados de Extranjería han realizado 17 inspecciones a los CIE cuyas actas han sido remitidas a la Unidad de Extranjería de la FGE, que procede a su debido estudio. Ello, unido a la fluida y continua comunicación entre la Sección de Extranjería de la FGE con la CGEF, responsable hasta el momento del funcionamiento y régimen de los CIE en su integridad, y la idéntica relación entre los FDE y las Brigadas Provinciales de Extranjería de aquellas provincias en que existen CIES, ha permitido un puntual conocimiento de las incidencias habidas a lo largo del año 2012.

En cada visita se inspeccionan el equipamiento e instalaciones, se verifica el funcionamiento general del CIE y se indaga sobre el efectivo respeto a los derechos legalmente reconocidos a los internos. Además se procede a realizar una entrevista con un número variable de internos según el nivel de ocupación.

En ocasiones son los internos los que pueden solicitar entrevistarse con los Fiscales y se procede a una previa selección, procurando la elección de extranjeros de distintas procedencias, nacionalidades y circunstancias. La entrevista es individual y reservada, sin presencia de funcionarios policiales. Algunas de estas visitas se han realizado a la vista de las concretas recomendaciones realizadas desde la Oficina del Defensor del Pueblo, cuyas oportunas apreciaciones merecen una especial consideración.

En materia de instalaciones, además de recordar que se ha llevado a cabo el cierre y desmantelamiento del CIE de Málaga –tal y como reiteradamente habíamos reclamado– debe resaltarse la realización de importantes obras de mejora en los CIE de Algeciras y de Madrid, del todo punto necesarias, al haberse convertido el primero de ellos en el único Centro de estas características de Andalucía y albergar el segundo a la mayor parte de los internos procedentes del norte de España. Hay que valorar negativamente el cierre de la sección de mujeres del CIE de Murcia, por lo que la mayoría de ellas se remiten al Centro de Valencia, con las dificultades que ello comporta de deslocalización.

Destaca la baja ocupación del CIE de Hoya Fría en Santa Cruz de Tenerife, que con 238 plazas mantuvo una tasa media mensual de siete internos en el año 2012, y también el descenso general de ocupación en el CIE de Madrid.

Es imprescindible adoptar las medidas adecuadas para mejorar la atención sanitaria y la asistencia social de los internos. Según nuestra propia experiencia compartimos sin matices las deficiencias denun-

ciadas por la Oficina del Defensor del Pueblo y los medios precisos para solventarlas: establecimiento de un sistema de registro que permita dejar constancia de las solicitudes de asistencia médica, así como de las asistencias diarias efectivamente prestadas; dotación de medios que garanticen una asistencia médica permanente; redacción de instrucciones precisas por los adjudicatarios del servicio en el que se imponga al personal médico la obligación de describir pormenorizadamente el historial clínico de los internos, detallando la naturaleza y las características de las lesiones y enfermedades que estos presenten; clarificar el protocolo de información al Director del Centro de las lesiones que presenten los internos; establecer los mecanismos de traslado fehaciente de información médica del interno cuando haya sido trasladado desde otro Centro de acogida institucional (CETI). En este sentido, no pueden compartirse las previsiones contenidas en el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Centros de Estancia Controlada de Extranjeros, que en su artículo 16 establece importantes modulaciones, cuando no restricciones, a este derecho estableciendo, por ejemplo, que la atención sanitaria se dispensará en un plazo máximo de 72 horas, algo que parece rotundamente contrario a la asistencia médica urgente.

En relación con la asistencia social, merece mención la encomiable labor desarrollada en este aspecto por la Cruz Roja, que dispensa todo tipo de apoyo humano y logístico a los internos, llegando incluso a llevar a cabo una labor de intermediación con letrados e Instituciones, entre ellas la propia Fiscalía, cuando se ha considerado preciso. Sin embargo, y como ya venimos insistiendo en años anteriores, lamentablemente sigue sin servicios sociales el CIE de Algeciras. Esta carencia es suplida por el voluntarismo policial, que realiza funciones ajenas a su cometido, y por la colaboración de ONGs, sobre todo por la Fundación Tierras de Todos, antigua Cardin y el Proyecto Alma, dependiente de las Hijas de la Caridad, y con sede en la Línea de la Concepción.

Al margen de algún episodio violento entre internos derivado de la obligada convivencia de personas, no sólo de diferentes orígenes sino de dispar perfil (condenados en causas penales con simples infractores de las normas administrativas), los incidentes más relevantes producidos durante el año 2012 se concentraron en el CIE de Algeciras y en el de Barcelona.

En el primero deben destacarse dos casos de fugas, ambos en el mes de octubre de 2012, que fueron precedidos de serios desordenes y altercados. Del mismo modo, hay que llamar la atención sobre la frecuencia y gravedad de las alteraciones que se producen casi de manera

diaria en el CIE de Algeciras, que ponen en serio peligro la seguridad del mismo y de sus ocupantes, y que han ido acompañados de destrozos vandálicos en el mobiliario e instalaciones del Centro.

En el segundo, resulta obligado hacer referencia al que constituyó el suceso más grave y destacable ocurrido en el CIE de Barcelona durante el año 2012, como fue el fallecimiento el día 6 de enero del 2012 del interno natural de Guinea Conakry, Idrissa Diallo. Las causas y circunstancias de la muerte del interno fueron objeto de investigación en el marco de las Diligencias Previas número 230/2012 del Juzgado de Instrucción número 5 de Barcelona, que en fecha 3 de julio de 2012 acordó el archivo de la causa por considerar que el fallecimiento se produjo por causas naturales, sin que se hubiere advertido conducta negligente o penalmente relevante por funcionario policial alguno.

4.5 Menores extranjeros no acompañados

4.5.1 INMIGRACIÓN INFANTIL: CUANTIFICACIÓN

Durante el año 2012 se han localizado 275 MENA que llegaron a las costas españolas en pateras u otras embarcaciones similares. Ello supone un descenso de un 22,9 por 100 respecto a los 357 MENA que por la misma vía arribaron a España en el año 2011. A esta cifra debe añadirse también la llegada en pateras a lo largo del año 2012 de 35 bebés en unión de adultos que afirmaban tener vínculo paterno-materno filial con el niño sin acreditarlo de manera indubitada mediante una documentación fehaciente.

No se disponen cifras precisas de los menores que se han introducido en España por vía terrestre ocultos en vehículo de motor o por otros medios. De los localizados en pateras, 98 eran argelinos, 67 marroquíes, uno tunecino, uno libio y el resto subsaharianos. De los lactantes acompañados, 16 procedían de Nigeria. Además arribaron por ese conducto ocho mujeres embarazadas.

En el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, a fecha de 31 de diciembre de 2012, figuraban inscritos un total de 3.261 MENA como «activos», es decir aquellos que se encuentran bajo la guarda o tutela de los servicios de protección de las comunidades autónomas [de ellos, un total de 1.499 están en Andalucía; 431 en el País Vasco; 289 en Melilla; 260 en Valencia; 169 en Ceuta; 178 en Canarias; 64 en Madrid; 94 en Murcia; 52 en Asturias; 50 en Castilla-La Mancha; 33 en Castilla y León; 30 en Cataluña; 27 en Aragón; 26 en Cantabria; 23 en Galicia; 17 en Baleares; nueve en Navarra y uno en La Rioja], 226 en situación de «pendientes» por constar en otras

bases de datos (ARGOS o ADEXTRA) pero no poder llevarse a cabo su inscripción hasta que se practiquen determinadas diligencias; y, un total de 1.121 menores que abandonaron en su momento los centros y que no constan que estén integrados actualmente en los sistemas públicos de protección. Asimismo, constan inscritos un total de 333 menores de la Unión Europea.

4.5.2 PROTOCOLO MARCO MENORES EXTRANJEROS

Durante el año 2012 la Fiscalía General del Estado ha participado activamente en los trabajos preparatorios del Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados que están siendo coordinados por la Secretaría General de Inmigración y Emigración en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 190.2 REX, integrada por el Observatorio de la Infancia, el Cuerpo Nacional de Policía a través de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras y la Comisaría General de Policía Científica, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General del Estado (a través de la Unidad de Extranjería y la de Menores).

La Unidad de Extranjería y la de Menores de la Fiscalía General del Estado tomaron la iniciativa en julio de 2012 de presentar una propuesta de borrador inicial de Protocolo Marco sobre el que iniciar los correspondientes debates.

A partir del mismo se han ido produciendo modificaciones consensuadas que han enriquecido enormemente el texto inicial. Sin embargo, no ha sido posible suscribir un documento para la firma de los respectivos responsables institucionales. El problema es grave pues mientras tanto se han paralizado los trabajos de elaboración de protocolos autonómicos de protección de MENA como son los desarrollados en la Comunidad autónoma de Valencia y el País Vasco que están a la espera de la aprobación del Protocolo Marco Nacional. Por ello, durante el año 2012, la Fiscalía Provincial de Barcelona se ha visto obligada, al dictar una Nota de Servicio dirigida a la reducción del periodo de estancia en las instalaciones de la Policía y de la Fiscalía de personas sometidas a la determinación de edad, a ampliarla incorporando pautas de actuación muy detalladas en la materia

El Protocolo Marco regulará en plenitud todas las etapas que debe superar un menor desde su localización, su identificación mediante la correspondiente reseña policial e inscripción registral, la determinación de su edad, la puesta a disposición de la Entidad Pública de pro-

tección de menores, la asunción de la tutela, la petición de asilo –en su caso– y, por fin, su documentación.

Son muchos los aspectos relevantes comprendidos en el borrador de protocolo. Entre ellos –por su especial trascendencia práctica– merece destacarse:

Primero. La minuciosa y correcta delimitación del ámbito subjetivo de aplicación (especialmente, su extensión a los menores extranjeros que se encontraren en situación de riesgo por haber entrado de manera clandestina o subrepticia en territorio nacional o pretender traspasar los puestos fronterizos españoles en unión de un adulto que, aparentando ser su progenitor, no aporte documentación veraz o fiable del vínculo alegado, y se aprecie un peligro objetivo para la protección integral del menor; su ampliación a los niños polizones que se hallen a bordo de un buque, nave o aeronave que se encuentre en un puerto o aeropuerto español).

Segundo. Los mecanismos para lograr garantizar la inscripción de los MENA en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados.

Tercero. La pormenorizada regulación de los expedientes de determinación de edad del artículo 35.3 LOEX mediante la fijación –siguiendo las directrices de la Circular número 2/2006 y la Consulta número 1/2009 FGE– de los criterios sobre incoación (de oficio o a instancia de tercero) del expediente, contenido y potencial modificación. Se recuerdan los criterios de la Sala Tercera del Tribunal Supremo sobre la valoración de los documentos públicos u oficiales extranjeros; la manera de llevarse a cabo la práctica de pruebas médicas cuando sean autorizadas por el Ministerio Fiscal; y el modo de documentarse y acreditarse el consentimiento informado.

Cuarto. Se recomiendan las técnicas médicas a seguir –según el informe de la Comisión de Médicos Forenses realizado a instancia de la Defensora del Pueblo– y que el informe médico contenga una horquilla de edades.

Quinto. Se recuerda que en el plazo máximo de tres meses, salvo causa justificada, el menor debe estar sometido a tutela normalizada; se fija un plazo para la obtención por los servicios de protección de los documentos precisos para elevar la propuesta de autorización de residencia y expresamente se establece la incoación de oficio del procedimiento por la Delegación o Subdelegación de Gobierno en caso de inactividad de la entidad de protección.

4.5.3 Uno de los problemas más acuciantes a los que pretende dar respuesta el Protocolo Marco mediante la universalización de la reseña del menor es la de atajar la situación de los que podemos

denominar menores extranjeros «mal acompañados», esto es, aquellos que estando acompañados por un adulto concurren indicios fehacientes de que están siendo utilizados por las redes de trata de seres humanos o de tráfico ilegal de inmigrantes. A ello responden los casos conocidos como «madres postizas» o «niños ancla», es decir, aquellos supuestos en que menores sin documentación o con documentación no fiable, arriban a España, normalmente en pateras u otras embarcaciones, con personas que dicen ser sus padres sin poder acreditarlo. Diversas Organizaciones No Gubernamentales y muchos responsables de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado han transmitido su convencimiento de que los niños pueden ser utilizados para favorecer la trata de sus presuntas madres (se ha comprobado que muchas de esas mujeres, una vez en los centros de acogida, rechazan cualquier contacto con el niño, de tal manera que, sin llegar a incurrir en conductas de malos tratos hacia el menor, muestran un total desapego y desafecto hacia el recién nacido).

En estos casos se han establecido una serie de medidas encaminadas a la protección del menor que comprenden: en primer lugar, mecanismos inmediatos de coordinación y comunicación entre las ONG que gestionan los centros de acogida de madres, la Fiscalía de Extranjería y de Menores del territorio correspondiente, los Servicios de Protección de la Comunidad Autónoma y la Brigada Provincial de la UCRIF; en segundo lugar, previendo la detección de filiaciones fingidas a través de la prueba del ADN previo consentimiento informado del afectado, o por acuerdo judicial ante la negativa infundada y existencia de indicios fundados de la comisión de grave delito como diligencia acordada por el Juez de Instrucción competente; por último, fuera de los casos señalados (últimamente los adultos que acompañan a los menores afirman relaciones lejanas de parentesco con el menor, incluso al margen de los vínculos de sangre, como padraastro, familiar, político, etc.) o durante el tiempo de espera del resultado de las pruebas de ADN, acudiendo al Juzgado de Primera Instancia para que adopte las medidas precisas que autoriza el artículo 303 del Código Civil.

4.5.4 Diligencias Preprocesales de determinación de edad (art. 35.3 LOEX). De los datos remitidos por las Fiscalías provinciales, se revela que a lo largo del año 2012 se ha incoado un total de 1.973 diligencias preprocesales de determinación de edad conforme al artículo 35.3 LOEX. Ello significa un apreciable descenso en relación con el año precedente del 18,40 por 100.

Sin embargo, los datos no son uniformes en todo el territorio nacional. Ceuta ha pasado de incoar 389 expedientes en el año 2011 a 48 en

el año 2012 (–87,5 por 100); Granada de 257 a 137 (–46,7 por 100); Málaga de 93 a 44 (–52,6 por 100); Las Palmas de 157 a 64 (–59,2 por 100); Barcelona de 334 a 255 (–23,65 por 100); Cantabria de 45 a 10 (–77,7 por 100); Valencia de 15 a tres (–80 por 100) y Huelva de 14 a uno (–92,8 por 100). Por el contrario se han incrementado en Cádiz (Algeciras) de 228 a 365 (+ 62,5 por 100); Almería de 152 a 256 (+40,6 por 100); Madrid de 108 a 134 (+ 19,4 por 100); Alicante de 12 a 20 (+ 40 por 100); y Melilla de 268 a 339 (+20, 9 por 100).

Algeciras concentra el mayor número de diligencias realizadas en España (18,4 por 100), seguida por Melilla (17,1 por 100). El resto de la costa andaluza, murciana y alicantina representan el 22,80 por 100, mientras en Barcelona se ha alcanzado el 12,9 por 100, el doble que Madrid (6,8 por 100) o el País Vasco (6,3 por 100).

Se han decretado más minorías (67,83 por 100) que mayorías de edad (32,17 por 100). Este ha sido el resultado predominante en la generalidad de las provincias. Sin embargo, en algunas de ellas el porcentaje de minorías supera con creces a la media nacional (Asturias alcanza el 94,2 por 100; Madrid, el 84,67 por 100; Sevilla (el 75 por 100); Barcelona (el 69,1 por 100) y Algeciras (el 62,7 por 100). En el resto de los territorios, los resultados han sido equilibrados, salvo en Valencia en que se ha decretado la mayoría de edad en las tres diligencias que se abrieron.

EXPEDIENTES DE DETERMINACIÓN DE LA EDAD (ART. 35 LOEX)

INCOADOS		RESULTADOS					
		MENOR		MAYOR		ARCHIVADOS	
2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
2.418	1.973	1.242	1.079	1.122	761	54	133

4.5.5 La aprobación del Protocolo Marco se hace indispensable para favorecer la unificación de criterio en todas las Comunidades Autónomas entre los especialistas médicos que participan en la práctica y elaboración del dictamen del artículo 35.3 LOEX. Actualmente no hay uniformidad:

Primero. Sobre las pruebas a las que se someten los afectados. Partiendo de la base de que corresponde a cada facultativo establecer las pruebas que estime oportunas para despejar la inseguridad sobre la mayoría o minoría de edad de una persona, el Protocolo Marco reco-

mendará como pruebas a realizar tras el previo examen físico y personal del interesado, la radiológica del carpo izquierdo de la muñeca, el examen de la dentición, en particular del tercer molar, por medio de una ortopantomografía y, por último, la radiografía de la clavícula para la cuantificación de los cambios de osificación.

Segundo. Sobre los especialistas sanitarios intervinientes en la redacción del informe, especialmente en lo que concierne a la intervención de los médicos forenses no prevista en el texto de la ley; ni sobre el contenido, estructura y forma del dictamen. Concurren informes escritos a mano y mecanografiados, mínimamente motivados (apenas una línea), con conclusiones vagas o confusas necesitadas de ampliaciones o aclaraciones

Tercero. Se obvia en muchos casos la fijación de una horquilla de edad que comprenda el margen de error, porcentaje de incertidumbre o desviación estándar. Nos encontramos con informes que incorporan horquillas y otros que no lo hacen; los que la incorporan no tienen unidad de criterio (hay horquillas de tres meses, seis meses, un año, un año y medio, y dos años). Existen informes que expresamente se muestran contrarios a fijar dicha horquilla por considerar que no cabe establecer un límite máximo a la edad.

4.5.6 Una vez aprobado el Protocolo Marco de MENA por esta Unidad de Extranjería, se elevará al Fiscal General del Estado una propuesta de Circular en la que, sustituyendo el gran número de disposiciones dispersas sobre la cuestión, se unifiquen los criterios de actuación del Ministerio Fiscal en interpretación y aplicación del artículo 35 LOEX y artículo 215 REX. En ella se deberán resolver y clarificar muchas cuestiones que todavía resultan controvertidas a nivel interno, como determinados aspectos competenciales (significadamente, la relativa a la competencia para tramitar y resolver sobre la edad del sujeto que alega su minoría de edad una vez se encuentra en el CIE); sobre la valoración de la documentación oficial del país de origen del afectado, tanto como medio de prueba de la edad como de corrección de la edad fijada por la pericia médica; y sobre todos los aspectos –tanto materiales como formales– concernientes al Decreto del Fiscal que pone fin a la Diligencias Preprocesales de Determinación de la Edad (unificación de trámites sobre alegaciones, estructura formal del decreto, clarificación de las decisiones de archivo del expediente, etc.). Es objetivo prioritario de esta Unidad de extranjería no sólo la elaboración de un modelo tipo de decreto sino, en general, de un expediente tipo de determinación de edad con todos sus pasos que pueda servir de referencia a las fiscalías territoriales y homogenice su actuación en la materia.

4.5.7 EXPEDIENTES DE REPATRIACIÓN

Nuevamente y al igual que ha ocurrido en otros años, el expediente de repatriación debe calificarse como simbólico y puramente testimonial con una muy escasa incidencia práctica. Muchos procedimientos se han paralizado en fases muy embrionarias, culminándose en tan sólo en cuatro ocasiones a través de resoluciones de repatriación acordadas y ejecutadas. Una de ellas se produjo en Granada, repatriándose a un menor a Estados Unidos para ser entregado a su abuela. En Zaragoza, dos menores hermanos de nacionalidad cubana fueron reagrupados en Cuba con su familia al fallecer sus padres, con los que residían en España.

EXPEDIENTES DE REPATRIACIÓN DE MENAS COMUNICADOS A FISCALÍA

Incoados		Informados por el Fiscal		Ejecutados	
2011	2012 *	2011	2012	2011	2012
115	22 (-80,86 por 100)	6	5 **	2	4

* No se tienen datos de Málaga y Alicante.

** Además de los tres informes referentes a las repatriaciones efectivamente ejecutadas, la Fiscalía de Toledo emitió un informe de repatriación favorable respecto a un MENA ecuatoriano al entender que ello era lo más favorable al interés del menor.

Las razones que determinan el escaso éxito de este procedimiento se sintetizan muy bien por la Fiscalía de Pontevedra. A los problemas que suponen la escasa colaboración de las autoridades del país del que procede el menor se une la conducta de los menores que deliberadamente no tienen documentación para no proporcionar una información fiable que facilite la investigación de sus circunstancias familiares y, por tanto, su repatriación. Cuando está próximo el cumplimiento de los 18 años es cuando aportan un pasaporte que se remite por correo desde su país. De esta manera, siendo muy remota la posibilidad de que se les repatríe por la inminencia de la mayoría de edad, facilitan un documento necesario para conseguir la autorización de residencia y evitar la expulsión. Distinto del procedimiento de repatriación son aquellos casos en que el menor se ha fugado de sus familias y son reclamados por los progenitores o tutores en sus países de origen a los servicios de protección del país en el que se encuentran. En estos casos, aunque no haya de acudir a las previsiones normativas del procedimiento de repatriación resulta preciso observar una serie de garantías que imponen el interés del menor, como es verificar la realidad de la

filiación, dar audiencia al menor y notificar al Fiscal el resultado las actuaciones seguidas para comprobar la ausencia de riesgo.

4.5.8 La Instrucción de la Fiscalía General del Estado número 1/2012, de 29 de marzo *sobre coordinación del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados* ha desarrollado la normativa interna a la que los Fiscales deben someter su actuación para que el Registro de MENA –cuya coordinación a los efectos del artículo 35 LOEX corresponde a la Fiscalía General del Estado– tenga un adecuado funcionamiento y contribuya a la defensa del interés superior del menor.

Dicha Instrucción fue completada por un Convenio suscrito por la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Interior sobre Uso de ADEXTRA, según el cual se facilita a todos los Fiscales el acceso permanente y sin limitación horaria al Fichero Nacional Informático a través de intranet *Fiscal.es* por medio de una clave personal e intransferible a los efectos de facilitar su función de tramitación de los expedientes de determinación de edad o para su intervención en los procedimientos de repatriación de menores del artículo 35 LOEX.

Diversas Fiscalías Provinciales han adoptado reuniones provinciales interinstitucionales con los servicios públicos de protección de menores y las brigadas de extranjería para analizar las pautas de coordinación establecidas en la Instrucción número 1/2012.

Del mismo modo, con sede en Fiscalía, se ha designado un Policía de Enlace por la Comisaría General de Extranjería que, entre otras funciones trascendentes, tiene como misión el control, seguimiento y solución de cualquier incidencia que afecte al correcto funcionamiento del sistema registral.

En el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Instrucción, se han eliminado importantes disfunciones que afectaban a la fiabilidad del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados. Sin embargo, todavía queda mucho trabajo por realizar y errores que corregir. Al día de hoy estamos preocupados por solventar los siguientes problemas: la coordinación entre algunas Fiscalías Provinciales y las Brigadas Provinciales de la UCRIF sobre comunicación de los Decretos de edad dictados por el Fiscal; eliminar los problemas de compatibilidad tecnológica entre sistemas informáticos de alguna Fiscalía y el fichero ADEXTRA; mejorar los tiempos de cotejo, dado los breves plazos de tiempo a los que está sujeto el expediente de determinación de edad; completar datos que deben figurar en el Decreto del Fiscal; y solventar los déficits de información –sobre todo la relativa a resoluciones judiciales– del contenido del registro.

4.6 Fiscales de Extranjería y Registro Civil

4.6.1 La modificación de la legislación sobre Registro Civil que incorpora la Ley de Registro Civil 20/2011, de 21 de julio, todavía está en periodo de *vacatio legis* por lo que no será hasta el mes de julio del año 2014 cuando puedan apreciarse los efectos de la importante desjudicialización que esta normativa introduce. La materia que pasamos a examinar acusará sin género de dudas los cambios que se avecinan, y esperamos traigan consigo un mayor control sobre los matrimonios simulados que, a tiempo de haberse convertido en uno de los mecanismos de obtención fraudulenta de permiso de residencia en España, son, en otro orden de cosas, una forma de encubrimiento de ciertos casos de trata de seres humanos.

La cifra de 261 informes contrarios a la celebración de matrimonios sospechosos de fraude en el año 2012 (221 menos que el año 2011) no es fiable, ya que de las 50 provincias españolas, 21 de ellas no han facilitado datos por carecer de sistema de gestión procesal en esta materia, entre ellas nada menos que Madrid, Barcelona, Sevilla, Málaga, Pontevedra, Castellón o Valencia.

Como mencionamos en memorias anteriores, el control sobre los expedientes matrimoniales en los casos de matrimonios mixtos aparece en nuestros tiempos como algo esencial, analizadas las ventajas que la legislación de extranjería asocia al hecho de estar casado con un nacional español o comunitario. Dicho control se desarrolla en diferentes ámbitos del ordenamiento jurídico, entre ellos el civil, debiendo señalarse la existencia de un control de carácter preventivo, tendente a evitar la celebración del matrimonio simulado, y un segundo control, tendente a evitar que accedan al Registro Civil los matrimonios mixtos celebrados en el extranjero. El primero de ellos implica la intervención del Ministerio Fiscal en la tramitación del expediente matrimonial, siendo obvio que si este control es eficaz y el matrimonio no se autoriza, el contrayente extranjero no podrá ser reagrupado ni obtener beneficio alguno en materia de residencia. Esta detección preventiva se produce mediante la audiencia de los contrayentes por el Juez encargado del Registro Civil y el Ministerio Fiscal y la valoración de presunciones judiciales. Los principales obstáculos con que se enfrenta la función del Ministerio Fiscal son por un lado la escasez de medios materiales, que impide a los Fiscales concurrir a la totalidad de los señalamientos, y la consabida picaresca que ha conducido a que en numerosas ocasiones los contrayentes comparezcan debidamente «preparados» para facilitar las respuestas adecuadas en la entrevista. Respecto a la primera de las dificultades venimos insis-

tiendo en que es un claro foco de fraude la habitual autorización de matrimonios mixtos en pequeñas poblaciones servidas por Jueces de Paz, legos en la materia, que no tienen conocimiento de normativa existente y las exigencias de la DGRN.

Sin embargo, y a pesar de todo, es necesario señalar cómo el rigor y la exhaustividad en la preparación y desarrollo de las audiencias reservadas ha actuado como elemento desincentivador del fraude. A ello ha de añadirse la estrecha colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a quienes se solicita con frecuencia la realización de añadidas investigaciones cuando surge la sospecha de fraude.

Se mantiene un adecuado nivel de coordinación en el seno de las Fiscalías Provinciales con la finalidad de que, una vez detectado el fraude *a posteriori*, se proceda a instar la nulidad del matrimonio simulado, sin que en esta materia se aprecien disfunciones dignas de mención.

Por último, sigue constatándose una preocupación en relación con el aumento de los matrimonios eclesiásticos en que uno de los contrayentes es extranjero, como opción buscada de propósito para, bien evitar las expulsiones acordadas administrativamente, bien obtener beneficios en materia de reagrupación familiar dado que este tipo de uniones están libres de los controles policiales y judiciales, habiéndose llevado a efecto en algún caso dicho matrimonio tras la negativa del matrimonio civil por evidente fraude de ley. En este punto merece mencionarse que en el ámbito de las Fiscalías Provinciales, y a instancia de los FDE, se continúa una vía abierta hace unos años cual es la de establecer contacto y comunicación con las autoridades eclesiásticas.

4.6.2 La intervención de los Fiscales en los expedientes de adquisición de la nacionalidad española hasta que se instaure definitivamente el nuevo sistema del Registro Civil sigue enfrentándose con la prueba de la integración del extranjero, la adquisición de arraigo y la inexistencia de comportamientos incívicos acreditada por los informes de antecedentes penales y policiales. Sin embargo, este sistema *circunstancial* se ha visto seriamente afectado como consecuencia de la crisis económica que padecemos, puesto que muchos inmigrantes han perdido su puesto de trabajo y no poseen más fuente de ingresos que la prestación de desempleo y, extinta ésta, el subsidio por idéntico concepto, no siendo titulares de bienes de clase alguna.

Especiales dificultades nos seguimos encontrando en relación con los expedientes de consolidación de la nacionalidad española de los ciudadanos naturales del antiguo Sahara Occidental (art. 18 CC). Al margen del posible éxito de la pretensión en casos muy puntuales, hay que reconocer que toda la dificultad deriva de la falta de valor de la

documentación emanada de la República Árabe Saharaui Democrática cuyo reconocimiento escapa del ámbito de nuestras competencias. En efecto, los documentos que aportan no acreditan que efectivamente residieran en el Sahara durante el periodo establecido por el Real Decreto 2258/1976, de 10 de agosto, sobre opción de la nacionalidad española por parte de los naturales del Sahara, ni tampoco que después, durante al menos 10 años, hayan usado la nacionalidad española. Se trata, en todos los casos, de ciudadanos que acaban de acceder al territorio español y llevan más de 30 años usando otra nacionalidad, alegando que el Sahara era provincia española y aportando documentos antiguos carentes de validez y que nada acreditan acerca del uso de nacionalidad española.

A pesar de ello, durante el año 2012 se han mantenido reuniones entre la Fiscal del Registro Civil Central, la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado de Extranjería y la Subdirectora General de Nacionalidad y Estado Civil, con la finalidad de unificar criterios y establecer una doctrina actualizada para la determinación de la nacionalidad española en estos casos.

Respecto a supuestos de conexión criminal ligados a la adquisición fraudulenta de la nacionalidad española, el Registro Civil Central ha observado que en expedientes promovidos por ciudadanos cubanos para la recuperación o adquisición de la nacionalidad española por opción, alegando ser hijos o nietos de españoles de origen (disposición adicional 7.^a de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre) se ha aportado documentación falsa, habiéndose remitido testimonio de 30 expedientes a la Fiscalía Provincial de Madrid para la investigación de estos hechos.

Las irregularidades se han producido en un doble ámbito: en algunos supuestos se ha comprobado que las certificaciones de nacimiento, aportadas para acreditar la filiación respecto de los nacionales españoles, supuestamente expedidas por Registros Civiles españoles, no se corresponden con ninguna inscripción y las firmas y los sellos que figuran no son los autorizados. En otros casos, las irregularidades se han presentado en las legalizaciones de los documentos cubanos, según los informes del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (Subdirección General de Asuntos Jurídicos Consulares) en especial la legalización y firma del Canciller del Consulado General de España en la Habana y de la Sección de Legalizaciones de ese Ministerio.