

# Materiales de la práctica

Selección

ANA FERNÁNDEZ PÉREZ \*

---

\* Profesora Titular de Derecho internacional privado. Universidad de Alcalá.



## Organización de las Naciones Unidas

### 1. LA ONU PUBLICA UNA NUEVA GUÍA PARA FRENAR EL SECUESTRO DE NIÑOS Y OTRAS “VIOLACIONES GRAVES” DURANTE LAS GUERRAS ( 19 julio 2022)

La ONU publicó el 19 de julio de 2022 una nota orientativa producida por la oficina de Virginia Gamba, en consulta con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz (DPPA), y el Departamento de Operaciones de Paz en el marco del Grupo de Referencia Técnica del Mecanismo de Monitoreo y Reporte (MRM).

En los últimos años, el secuestro de niños ha aumentado considerablemente en los conflictos armados, ya sea para aterrorizar a las comunidades, atacar a grupos específicos o forzar la participación de los niños en las hostilidades, dijo la oficina de la representante especial.

En respuesta a esta preocupante tendencia, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 2225 en 2015 y reconoció formalmente la importancia de responsabilizar a las partes por el secuestro de niños.

En 2020, aumentó a un 90% el número de incidentes verificados de secuestro y, en 2021, subió otro 20%. Por tanto, según la representante especial, existe una urgente necesidad de garantizar que todos los que trabajan en el monitoreo, la presentación de informes y la defensa estén equipados con herramientas sólidas para prevenir y poner fin a el secuestro de niños, de conformidad con la solicitud del Consejo de Seguridad.

Esta nota de orientación sobre el secuestro tiene como objetivo responder a esta necesidad urgentemente apremiante.

Somalia, la República Democrática del Congo, Siria, Burkina Faso y las naciones de la región de la cuenca del lago Chad vieron el mayor número de niños secuestrados en 2020 y 2021.

Las niñas cada vez más en el punto de mira

Los más afectados fueron los niños, pero las niñas han sido cada vez más atacadas a un ritmo alarmante, sugiere la nota de orientación.

El secuestro de niños para servir en conflictos armados, en contravención del derecho internacional aplicable, tiene consecuencias dramáticas en el bienestar físico y mental de los niños, sus familias y comunidades, con posibles impactos en la paz y la seguridad a largo plazo.

Las consideraciones posteriores a los conflictos también se abordan en las nuevas directrices, incluyendo consejos sobre cómo en los procesos y acuerdos de paz resultantes se puede ayudar a terminar y prevenir el secuestro , así como proporcionar programas de reintegración a largo plazo y personalizados para los niños liberados.



## Unión Europea

2. POSICIÓN ADOPTADA POR LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONSEJO ADMINISTRATIVO DEL CENTRO INTERNACIONAL DE ARREGLO DE DIFERENCIAS RELATIVAS A INVERSIONES (CIADI) (17 marzo 2022)

El DO L 89 de 17.3.2022 publicó la Decisión (UE) 2022/438 del Consejo 14 marzo 2022 relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Consejo Administrativo del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)

La Unión no es miembro del CIADI. Sin embargo, ha incorporado, por referencia, las reglas del CIADI en sus acuerdos comerciales y de inversión, en los que se regulan la protección de las inversiones y la solución de diferencias en materia de inversiones. En su Dictamen 2/15, de 16 mayo 2017, el Tribunal de Justicia aclaró que la inversión extranjera directa es competencia exclusiva de la Unión y que los mecanismos de solución de diferencias en materia de inversiones no pueden establecerse sin el consentimiento de los Estados miembros.

El Consejo Administrativo del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) votará mediante procedimiento escrito un conjunto de propuestas de enmiendas a las Reglas del CIADI. El procedimiento escrito se inició el 20 enero 2022 y su conclusión está prevista para el 21 marzo 2022.

La Unión utiliza las reglas del CIADI en sus tratados en materia de inversiones, y esas reglas pueden ser utilizadas por inversores de la Unión en casos presentados contra terceros países, por inversores no pertenecientes a la Unión contra Estados miembros de la Unión o por inversores no pertenecientes a la Unión contra la propia Unión cuando se cumplan los requisitos pertinentes del Convenio del CIADI. Con la reforma de las reglas del CIADI, el Reglamento del Mecanismo Complementario del CIADI será potencialmente aplicable a las diferencias incoadas contra organizaciones regionales de integración económica como la Unión. Así pues, las enmiendas a las reglas del CIADI surtirán efectos jurídicos en el funcionamiento y la aplicación de los acuerdos internacionales celebrados por la Unión y en el desarrollo de los procedimientos judiciales en los que la Unión pueda ser parte. Por consiguiente, la Unión tiene un interés particular en la reforma de las reglas del CIADI.

Veintiséis Estados miembros de la Unión son miembros del CIADI. Estos Estados miembros pueden participar en el Consejo Administrativo y votar sobre las reglas modificadas en el contexto del procedimiento escrito.

En consecuencia, conviene que el Consejo adopte la posición de la Unión con respecto a las enmiendas previstas a las reglas del CIADI, de modo que los Estados miembros que son Partes contratantes en el Convenio del CIADI puedan expresar, actuando conjuntamente en interés de la Unión, la posición de esta en el Consejo Administrativo del CIADI.

- En el contexto de los procedimientos regidos por el Convenio del CIADI, las enmiendas actualizan y desarrollan el Reglamento Administrativo y Financiero del CIADI, las Reglas de Iniciación del CIADI, las Reglas de Arbitraje del CIADI y las Reglas de Conciliación del CIADI. Las enmiendas conducirán, entre otras cosas, a una mayor transparencia de los procedimientos, aclararán las disposiciones sobre la desestimación anticipada de las reclamaciones infundadas y la garantía por costos, e implantarán las obligaciones de revelación de información respecto a la financiación por terceros.
- En el contexto de los procedimientos regidos por el Mecanismo Complementario del CIADI, las enmiendas propuestas actualizan y desarrollan el Reglamento Administrativo y Financiero del Mecanismo Complementario del CIADI, las Reglas de Arbitraje del Mecanismo Complementario del CIADI y las Reglas de Conciliación del Mecanismo

Complementario del CIADI. La mayor parte de las enmiendas a los procedimientos regidos por el Convenio del CIADI se reflejarán también en el Reglamento del Mecanismo Complementario del CIADI. Además, el ámbito de aplicación de los procedimientos regidos por el Mecanismo Complementario se ampliará para incluir, entre otras cosas, las diferencias que afecten a organizaciones regionales de integración económica.

- En el contexto de los procedimientos de comprobación de hechos del CIADI, las enmiendas propuestas actualizan y desarrollan las Reglas de Comprobación de Hechos del CIADI y el Reglamento Administrativo y Financiero de Comprobación de Hechos del CIADI.
- En el contexto de la mediación del CIADI, la propuesta de reforma establece un nuevo conjunto de Reglas de Mediación del CIADI y un Reglamento Administrativo y Financiero de Mediación del CIADI.

Las enmiendas responden a las actuales preocupaciones expresadas en relación con el sistema existente de solución de diferencias entre inversores y Estados y mejoran sustancialmente las reglas del CIADI.

La posición que ha de adoptarse en nombre de la Unión con arreglo a la presente Decisión se entiende sin perjuicio del objetivo principal que persiguen la Unión y sus Estados miembros en esta materia, a saber, crear un tribunal multilateral permanente en materia de inversiones que sustituya el actual sistema de arbitraje en materia de inversiones por un mecanismo permanente.

Por consiguiente, el Consejo considera que actuando conjuntamente en interés de la Unión, los Estados miembros que son Partes contratantes en el Convenio del CIADI expresarán su aceptación de las enmiendas propuestas a las reglas del CIADI durante el procedimiento de votación por escrito iniciado por el presidente del Consejo Administrativo del CIADI el 20 enero 2022 y cuya conclusión está prevista para el 21 marzo 2022, aprobando los cuatro proyectos de resoluciones para:

- modificar los Reglamentos y las Reglas aplicables a los procedimientos regidos por el Convenio del CIADI [AC (C)/RES/1/2022],
- modificar los Reglamentos y las Reglas aplicables a los procedimientos regidos por el Mecanismo Complementario del CIADI [AC (C)/RES/2/2022],
- adoptar Reglamentos y Reglas aplicables a los procedimientos de mediación del CIADI [AC (C)/RES/3/2022], y
- adoptar Reglamentos y Reglas aplicables a los procedimientos de comprobación de hechos del CIADI [AC (C)/RES/4/2022].

### 3. ORIENTACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE EL ESCRUTINIO DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE RUSIA Y BIELORRUSIA (5 abril 2022)

La Comisión publicó el 5 abril 2022 una guía para los Estados miembros de la UE sobre la evaluación y prevención de amenazas a la seguridad y el orden público de la UE por parte de las inversiones rusas y bielorrusas. La guía destaca el mayor riesgo de las inversiones sujetas a la influencia del gobierno ruso o bielorruso en el contexto de la invasión rusa de Ucrania.

Esta guía se integra en una Comunicación de la Comisión Orientación a los Estados miembros sobre la inversión extranjera directa de Rusia y Bielorrusia en vista de la agresión militar contra Ucrania y las medidas restrictivas establecidas en los recientes Reglamentos del Consejo sobre sanciones (Reglamento (UE) n° 833/2014 del Consejo relativo a medidas restrictivas en vista de las acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania y sus modificaciones y el Reglamento (CE) n° 765/2006 del Consejo, de 18 mayo 2006, sobre medidas restrictivas sobre medidas restrictivas en vista de la situación en Bielorrusia y sus modificaciones) (DO C 151I de 6.4.2022, pp. 1–12).

Según la Comisión en las circunstancias actuales, existe un riesgo significativamente mayor de que la IED de inversores rusos y bielorrusos pueda representar una amenaza para la seguridad y el orden público. Por lo tanto, dentro de las normas aplicables, dicha IED debe controlarse sistemáticamente y examinarse muy de cerca. Estos riesgos pueden verse exacerbados por la cantidad de inversiones rusas en la UE y la intensidad de las relaciones comerciales anteriores entre la UE y las empresas rusas. Además, se debe prestar especial atención a las amenazas que plantean las inversiones de personas o entidades asociadas, controladas o sujetas a la influencia de los dos gobiernos porque estos gobiernos tienen un fuerte incentivo para interferir en actividades críticas en la UE y utilizar su capacidad controlar o dirigir a los inversores rusos y bielorrusos en la UE con ese fin.

Con este fin, la Comisión Europea insta a los Estados miembros a:

- utilizar sistemáticamente sus mecanismos de control para evaluar y prevenir las amenazas relacionadas con las inversiones rusas y bielorrusas por motivos de seguridad y orden público;
- garantizar una estrecha cooperación entre las autoridades nacionales competentes en materia de sanciones (en lo sucesivo, “NCA”) y las competentes en el control de las inversiones en el contexto de la aplicación de las sanciones de la UE, así como en la identificación de infracciones y la imposición de sanciones;
- aplicar plenamente el Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 marzo 2019, por el que se establece un marco para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión, incluso mediante la participación activa en el mecanismo de cooperación entre los Estados miembros y entre estos y la Comisión, para hacer frente a los riesgos relacionados con la seguridad o el orden público relacionados con la IED de Rusia y Bielorrusia;
- garantizar el pleno cumplimiento de los requisitos de la Directiva contra el blanqueo de capitales para evitar el uso indebido del sistema financiero de la UE; y
- garantizar una estrecha cooperación entre las autoridades de control de los Estados miembros, las ANC y los bancos e instituciones nacionales de fomento, así como las instituciones financieras internacionales de las que los Estados miembros sean accionistas, a fin de identificar inversiones, en particular de Rusia y Bielorrusia, que puedan afectar a la seguridad o el orden público en la UE y facilitar el pleno cumplimiento de las sanciones en las actividades apoyadas por las citadas entidades de inversión pública.

Para aquellos Estados miembros que actualmente no cuentan con un mecanismo de control, o cuyos mecanismos de control no cubren todas las transacciones de IED relevantes o no permiten el control antes de que se realicen las inversiones, la Comisión les pide urgentemente que establezcan un mecanismo de control de IED completo y en mientras tanto, utilizar otros instrumentos jurídicos adecuados para abordar los casos en los que la adquisición o el control de una determinada empresa, infraestructura o tecnología supondría un riesgo para la seguridad o el orden público en la UE.

Para aquellos Estados miembros que están en el proceso de establecer dicho mecanismo de control, la Comisión les pide que aceleren su adopción y preparen su implementación, incluido el apoyo con los recursos adecuados.

Finalmente, el Anexo de esta Comunicación también describe las condiciones bajo las cuales los Estados miembros pueden estar autorizados a imponer restricciones a la libre circulación de capitales y la libertad de establecimiento. Fuera del marco de la UE para el control de la IED, se recomienda encarecidamente a aquellos Estados miembros que hayan establecido medidas según las cuales pueden controlar las inversiones dentro de la UE para perseguir, de manera proporcionada, objetivos legítimos de política pública a utilizar esos mecanismos para en la

mayor medida en relación con las inversiones controladas en última instancia por personas o entidades rusas o bielorrusas, para hacer frente a los riesgos destacados en esta Comunicación.

4. LA COMISIÓN AYUDA A LOS REFUGIADOS PROCEDENTES DE UCRANIA CON CUALIFICACIONES PROFESIONALES A ACCEDER AL EMPLEO EN LA UNIÓN (6 abril 2022)

EL DO L de 6.4.2022, publica una Recomendación de la Comisión sobre el reconocimiento de las cualificaciones académicas y profesionales de las personas que huyen de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Esta recomendación proporcionará a las autoridades de los Estados miembros orientación y asesoramiento práctico para que apliquen un proceso de reconocimiento rápido, justo y flexible.

Esta recomendación sucede a la primera respuesta de la Comisión para garantizar la rápida integración de las personas que huyen de la guerra, expuesta en la Comunicación “Acoger a las personas que huyen de la guerra en Ucrania: Europa se prepara para cubrir las necesidades”. La Recomendación se basa también en el Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021–2027 de la Comisión, en el que se señala que es fundamental facilitar el reconocimiento de las cualificaciones para mejorar la inclusión de los refugiados y los migrantes en el mercado laboral.

Como consecuencia de la agresión militar y la invasión, no provocadas, por parte de Rusia, han llegado a la Unión más de cuatro millones de personas que huyen de la guerra y buscan protección. Tras atender a las necesidades inmediatas de los refugiados, tales como el alojamiento y la asistencia sanitaria, es esencial para su bienestar y su integración en los países de acogida que, entre otros derechos, puedan acceder a puestos de trabajo para los que están cualificados.

Para ayudar a los Estados miembros a realizar un reconocimiento rápido, justo y flexible de las cualificaciones, la Comisión ha adoptado una serie de medidas, entre las que cabe mencionar las siguientes:

- A petición de la Comisión, la Fundación Europea de Formación ha creado un centro de recursos sobre cualificaciones ucranianas en el que se puede compartir información. El intercambio de información y la transparencia de forma global entre los Estados miembros serán fundamentales para poder llevar a cabo procedimientos acelerados.
- La herramienta eTranslation, desarrollada por la Comisión, se ha adaptado para salvar la barrera lingüística y satisfacer la demanda de traducciones rápidas y fiables del Ucraniano. También es posible y puede resultar útil la traducción a partir del ruso, dado que en Ucrania muchos profesionales obtuvieron sus títulos en ruso.
- Las personas que huyen de la invasión rusa de Ucrania pueden haberse visto obligadas a marchar sin los originales de sus títulos de formación. Tales casos exigen un enfoque flexible sobre la forma de evaluar las solicitudes de reconocimiento, que puede incluir la opción de volver a expedir títulos en formato digital.

La experiencia revela que los refugiados ocupan a menudo empleos por debajo de su nivel de cualificación y están expuestos al riesgo de malas condiciones de trabajo. Esta situación la sufren especialmente las mujeres, que representan una elevada proporción de los refugiados. El establecimiento de un mecanismo de reconocimiento de cualificaciones sencillo y rápido contribuye en gran medida a evitarla. Permite, en efecto, que las personas beneficiarias de protección temporal puedan trabajar en empleos para los que están cualificadas. En la recomendación se aborda el acceso de las personas que huyen de la guerra a profesiones reguladas, entre las que figuran las de enfermero, médico generalista y, dependiendo del Estado miembro, profesor y educador. La afluencia de personas que huyen de la guerra, que necesitan acceso a la atención sanitaria y al cuidado y la educación de los niños, a menudo en su propia lengua, hace más necesarias estas profesiones. Por ello, facilitar el reconocimiento de las

cualificaciones académicas y profesionales puede contribuir a que los profesionales entrantes puedan trabajar rápidamente y ayudar a sus compatriotas. Permite, asimismo, que estas personas adquieran experiencia y competencias pertinentes durante su período de protección temporal que darán un valor añadido a sus cualificaciones cuando regresen a su país de origen.

#### 5. POLÍTICA DE MIGRACIÓN LEGAL AMBICIOSA Y SOSTENIBLE CON EL OBJETO DE ATRAER HABILIDADES Y TALENTO A LA UNIÓN EUROPEA (27 abril 2022)

La Comisión ha propuesto el 27 abril 2022 una política de migración legal ambiciosa y sostenible. Como parte del enfoque global de la migración establecido en el Pacto sobre Migración y Asilo, la Comisión propone iniciativas jurídicas, operativas y políticas que beneficiarán a la economía de la UE, reforzarán la cooperación con terceros países y mejorarán la gestión general de la migración a largo plazo. El conjunto de propuestas también incluye acciones específicas para facilitar la integración en el mercado laboral de la UE de quienes huyen de la invasión rusa de Ucrania.

#### Antecedentes

Si bien los Estados miembros son los únicos que deciden el volumen de inmigrantes legales que desean admitir, la UE puede apoyarlos con herramientas prácticas y operativas. En las últimas dos décadas, la UE ha desarrollado un marco legal que armoniza en gran medida las condiciones de entrada y residencia de los Estados miembros para los nacionales de terceros países. Una evaluación de este marco legal en 2019 subrayó que se podría hacer más para aumentar el impacto del marco de migración legal de la UE en los desafíos demográficos y migratorios de la UE. Tras una amplia consulta pública y tras dos resoluciones del Parlamento Europeo en 2021, se solicitó a la Comisión que presentara un conjunto de propuestas para facilitar la migración legal a la UE con el objetivo de reducir la burocracia, reforzar la armonización, promover los derechos fundamentales y la igualdad de trato, y prevención de la explotación laboral.

#### Marco legislativo reforzado

Para proporcionar un marco más eficaz para las vías legales hacia la UE, la Comisión propone revisar la Directiva sobre permisos únicos y la Directiva sobre residentes de larga duración.

- Un procedimiento simplificado para el permiso único de trabajo y residencia combinados hará que el proceso sea más rápido y fácil para los solicitantes y empleadores. Permitirá a los solicitantes presentar solicitudes tanto de países no pertenecientes a la UE como de Estados miembros de la UE y también mejorará las salvaguardias para la igualdad de trato y la protección contra la explotación laboral.
- La revisión de la Directiva sobre residentes de larga duración facilitará la adquisición del estatuto de residente de larga duración de la UE al simplificar las condiciones de admisión, por ejemplo, al permitir la acumulación de períodos de residencia en diferentes Estados miembros. Además, la revisión mejorará los derechos de los residentes de larga duración y sus familiares, incluidas mejoras en la reunificación familiar y facilitará la movilidad dentro de la UE.

#### Mejor adecuación de las habilidades a las necesidades del mercado laboral

La Comisión propone intensificar la cooperación operativa a nivel de la UE entre los Estados miembros y con los países socios. El trabajo ya está avanzado con una serie de iniciativas clave para hacer coincidir el mercado laboral y las necesidades de habilidades de los Estados miembros y países socios. Tras el lanzamiento de Talent Partnerships en junio de 2021, la Comisión propone ahora una serie de pasos para hacerlos operativos con el objetivo de acordar las primeras Talent Partnerships para finales de 2022.

La Comisión propone establecer la primera plataforma y herramienta de correspondencia a escala de la UE, un grupo de talentos de la UE, para hacer que la UE sea más atractiva para los nacionales de terceros países que buscan oportunidades y ayudar a los empleadores a encontrar el talento que necesitan. Para abordar la necesidad urgente de facilitar el acceso al mercado laboral a los recién llegados de Ucrania, la Comisión propone una iniciativa piloto que debería estar en funcionamiento en el verano de 2022.

#### Una política de migración legal con visión de futuro

Por último, la Comisión está explorando otras posibles vías de migración legal a la UE a medio y largo plazo. La Comisión ve potencial para centrarse en políticas con visión de futuro en torno a tres áreas de acción: cuidados, juventud e innovación. El objetivo será:

- Atraer habilidades y talento en sectores donde hay escasez y necesidades de mano de obra, por ejemplo, en el sector de cuidados a largo plazo;
- Crear oportunidades para que los jóvenes exploren nuevos países, se beneficien del trabajo y los viajes; y
- Promover el espíritu empresarial innovador dentro de la UE e invertir en nuestra soberanía tecnológica europea.

#### 6. INFORMES ADOPTADOS POR LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE EL CONTROL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS (IED) Y SOBRE EL REGLAMENTO DE CONTROL DE EXPORTACIONES (2 septiembre 2022)

El control de la inversión extranjera y los controles de exportación desempeñan un papel fundamental en la salvaguardia de la seguridad y el orden público europeos. Este es el resultado de dos informes adoptados el 2 septiembre 2022 por la Comisión Europea: el informe sobre el control de las Inversiones Extranjeras Directas (IED) y el informe sobre el Reglamento de Control de Exportaciones.

En 2021, la Comisión analizó más de 400 inversiones extranjeras directas en la Unión para garantizar que ninguna de esas inversiones amenace la seguridad o el orden público de los países de la UE. Todos los Estados miembros de la UE, excepto dos, cuentan ahora con mecanismos de control o están en proceso de establecerlos. Mientras tanto, bajo el régimen de control de exportaciones de la UE, los Estados miembros revisaron durante el mismo año unas 40.000 solicitudes de exportación de bienes con potencial uso militar a países no pertenecientes a la UE por valor de 38.400 millones de euros, bloqueando esas exportaciones en poco más de 550 casos.

#### Selección de IED

El segundo informe anual sobre el control de la IED y el primero que cubre un año natural completo, ya que el Reglamento de control de la IED de la UE entró en plena aplicación en octubre de 2020. Desde la creación del mecanismo de cooperación, la Comisión ha controlado más de 740 IED actas.

El segundo informe anual muestra que el uso del mecanismo se ha expandido en 2021. Sus hallazgos clave destacan que:

La gran mayoría de la IED no plantea ningún problema desde la perspectiva de la seguridad o el orden público y se aprueba rápidamente (tanto a nivel de los Estados miembros como en virtud del Reglamento).

La Comisión completó muy rápidamente la evaluación de las transacciones de IED notificadas por los Estados miembros: el 86 % se evaluó en solo 15 días naturales.

El mecanismo de la UE no frena la apertura de la UE a la IED. Con menos del 3 % de las transacciones que dan lugar a un dictamen de la Comisión, la atención se mantiene en la seguridad y el orden público.

El informe ofrece a la UE una imagen mucho mejor de los patrones de inversión. Muestra que los cinco países principales para el inversor final notificado en 2021 fueron los EE. UU., el Reino Unido, China, las Islas Caimán y Canadá. La IED rusa representó menos del 1,5% de los casos y Bielorrusia el 0,2%.

La IED cubre una amplia gama de sectores, pero la mayoría de los casos notificados se referían a la fabricación (44 %), que abarca un conjunto diverso de industrias que incluyen equipos de defensa, aeroespacial, energía, salud y semiconductores, y tecnologías de la información y las comunicaciones (32 %).

En general, la regulación de la IED ha funcionado de manera rápida y eficiente, brindando una variedad de información útil y evitando que las inversiones presenten riesgos de seguridad, sin restringir el flujo de inversión extranjera.

#### Controles de exportación

El segundo informe sobre los controles de exportación en virtud del Reglamento de controles de exportación actualizado que entró en vigor el 9 septiembre 2021 y cubre el año 2020.

El informe cubre las exportaciones de doble uso, es decir, artículos que pueden utilizarse con fines civiles y militares. Muestra que las exportaciones totales autorizadas de dichos artículos ascendieron a unos 31 000 millones de euros en 2020.

El nuevo conjunto de normas de la UE ha reforzado los controles de exportación al introducir una nueva dimensión de “seguridad humana”, simplificando los procedimientos y haciendo que el sistema de control de exportaciones sea más ágil y transparente. El trabajo de expertos se está desarrollando en virtud del Reglamento sobre vigilancia cibernética y tecnologías emergentes, con un enfoque particular en la aplicación e implementación de controles por parte de los Estados miembros. Las nuevas reglas también permiten a la UE trabajar más de cerca con los países socios para mejorar la seguridad global y promover la igualdad de condiciones.

En general, el Reglamento de controles de exportación ha hecho que el marco de control de exportaciones sea más eficiente, flexible y con visión de futuro, al tiempo que facilita la cooperación internacional en materia de seguridad.



# España

## Consejo de Ministros

7. EL CONSEJO DE MINISTROS APROBÓ EL PROGRAMA NACIONAL DE REASENTAMIENTO DE REFUGIADOS PARA 2022 POR EL QUE SE ACOGERÁ A 1.200 PERSONAS (28 diciembre 2021)

El Consejo de Ministros de 28 diciembre 2021 aprobó el Programa Nacional de Reasentamiento de Refugiados en España para el año 2022. Se materializa, un año más, un compromiso que España contrae con un límite que, en el nuevo Programa, se establece en la acogida de hasta 1.200 personas refugiadas a lo largo del próximo año. Con ello se materializa un año más, un compromiso que España contrae con un límite que, en el nuevo Programa, se establece en la acogida de hasta 1.200 personas refugiadas a lo largo del próximo año.

El Consejo de Ministros aprueba anualmente los Programas Nacionales de Reasentamiento, que ofrecen protección a personas refugiadas procedentes de países afectados por conflictos y graves crisis humanitarias. El compromiso del Gobierno de España con este programa se incluye en las prioridades globales de reasentamiento identificadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Unión Europea, y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones es el encargado de ofrecer acogida en el marco del Sistema de Acogida de Protección Internacional.

Inclusión fomenta, además de la acogida de estas familias, su pleno acompañamiento a través de la implantación paulatina de programas de Patrocinio Comunitario, en colaboración con ACNUR y distintas comunidades autónomas. El desarrollo, consolidación y extensión de esta herramienta de acogida constituye para el Ministerio un objetivo esencial a lo largo de 2022.

El Gobierno de España confirma con la aprobación de este nuevo programa un compromiso firme con las personas refugiadas, que se mantendrá a lo largo de 2022. Así, durante el próximo año se han previsto seis misiones de selección de personas refugiadas por parte del Ministerio de Inclusión, incluyendo modalidades de entrevista online de las familias si las condiciones sanitarias impidieran el desplazamiento físico.

Actualmente, ya están previstas en el calendario dos llegadas a España desde Líbano procedentes de países en conflicto, que se producirán durante el primer trimestre de 2022 con un total de 658 personas, cifra que garantiza una alta ejecución del compromiso asumido en este nuevo Programa.

El sistema de acogida se articula en torno a plazas propias (en los Centros de Acogida a Refugiados -CAR-) y centros gestionados por entidades con financiación estatal, con una capacidad superior a las 10.000 plazas en todo el territorio nacional.

8. AMPLIACIÓN DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL OTORGADA EN VIRTUD DE LA DECISIÓN DE EJECUCIÓN (UE) 2022/382 DEL CONSEJO DE 4 MARZO 2022 A PERSONAS AFECTADAS POR EL CONFLICTO DE UCRANIA QUE PUEDAN ENCONTRAR REFUGIO EN ESPAÑA (8 marzo 2022)

El Consejo de Ministros de 8 marzo 2022 aprobó el Acuerdo por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 marzo 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España.

En acuerdo amplía el ámbito de aplicación de la Directiva de Protección Temporal, cuya aplicación fue decidida por primera vez en la historia el pasado jueves en el Consejo de Ministros del Interior de la Unión Europea.

Esta directiva, que permite acceder a sus beneficiarios a los permisos de residencia y trabajo en los 27 países de la Unión Europea, limita su aplicación a los ciudadanos nacionales de Ucrania y de terceros países con permisos de residencia de larga duración (5 años) en este país.

El Gobierno, considerando que las consecuencias de la guerra afectan a otras muchas personas, ha acordado ampliar el ámbito de aplicación de esta directiva también a nacionales de terceros países con residencia efectiva en Ucrania en el momento en que se produjo la invasión.

Además, el Gobierno trabaja en un instrumento jurídico que permita la aplicación de esta directiva de protección temporal de forma inmediata, mediante una simplificación de los trámites, de forma que las personas desplazadas que lleguen a España puedan obtener los derechos que les otorga la directiva de forma sencilla y rápida.

## CONSEJO DE ESTADO

9. RECLAMACIÓN POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES) DERIVADA DE LA IMPOSIBILIDAD DE EJECUTAR LA SENTENCIA DE 21 DICIEMBRE 1998, DEL JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA E INSTRUCCIÓN N.º 1 DE ROTA (14 julio 2022)

Finalmente, el Consejo de Estado debe llamar la atención sobre la situación habida en el caso presente: el de la inejecución de una sentencia judicial condenatoria de un Estado extranjero. Situación que no es infrecuente y carece de una solución satisfactoria.

Como se ha dicho antes, la imposibilidad de ejecución no comporta por sí una vulneración del derecho a la ejecución, pues puede ser hecho efectivo eventualmente a través de otros mecanismos. En tal sentido, la tan citada Sentencia 107/1992, de julio, del Tribunal Constitucional declaró que

“Además, dicho derecho a la ejecución, entendido *latu sensu* como derecho a la efectividad de la resolución judicial dictada, podría verse satisfecho a través de expedientes distintos de la ejecución forzosa sobre los bienes del Estado extranjero. Así por ejemplo, cabría pensar en el recurso a la vía de la protección diplomática, en los casos en que la misma sea procedente con arreglo al Derecho internacional público, o, en último término, en una asunción por parte del Estado del foro del deber de satisfacer la obligación judicialmente la obligación declarada, cuando la inejecución de la misma pudiera suponer un sacrificio especial para el justiciable contrario al principio de igualdad ante las cargas públicas” (FJ 3).

La posibilidad de acudir a la vía de la protección diplomática tiene un margen estrecho. Cabe solo cuando se demuestra que el Estado extranjero ha violado una norma de Derecho internacional relativa a los derechos de los demandantes, estos han agotado los recursos internos frente a él y el Estado propio asume su causa, haciéndola valer como propia frente a aquel. Los presupuestos de esta institución no concurren en el presente caso.

Por otra parte, la “asunción por parte del Estado del foro del deber de satisfacer la obligación judicialmente la obligación declarada, cuando la inejecución de la misma pudiera suponer un sacrificio especial para el justiciable contrario al principio de igualdad ante las cargas públicas” a que alude la sentencia del Tribunal Constitucional transcrita no puede encauzarse a través de la vía de la responsabilidad patrimonial, pues la Administración no es responsable de la inejecución.

A juicio del Consejo de Estado, la necesidad de dar adecuada satisfacción a las situaciones de inejecución de las sentencias dictadas contra Estados extranjeros justificaría promover una iniciativa legislativa por virtud de la cual el Estado asumiera en concepto de resarcimiento –y no de responsabilidad– el abono de algún tipo de compensación a quienes se vieran perjudicados por la inejecución. Se trataría de establecer un mecanismo resarcitorio –pues la inejecución de la

sentencia no es imputable a la Administración sino al Estado extranjero renuente– que permitiría resolver la vulneración del principio de igualdad al que alude el Tribunal Constitucional en la sentencia transcrita, hacer efectivos los principios de igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas y de solidaridad y satisfacer –en todo o en parte, según dispusiera la ley– los derechos reconocidos a favor de los litigantes en el proceso judicial.

## CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

10. EXIGIR EL VISADO A LOS MENORES DE NADOR (MARRUECOS) PARA SU EMPADRONAMIENTO EN MELILLA ES DISCRIMINATORIO, PUES EL PADRÓN NO ES LA VÍA PARA CONTROLAR LA MIGRACIÓN ILEGAL (28 abril 2022)

Según un comunicado del Consejo General del Poder Judicial, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha anulado un acuerdo del Consejo de Gobierno de Melilla, aprobado el 13 mayo 2019, que establecía la exigencia de visado a los menores procedentes de Nador (Marruecos) para hacer efectivo su empadronamiento en esta ciudad autónoma.

La Sala considera que el acuerdo “carece de cobertura legal y constituye un trato discriminatorio” tanto en relación con los menores españoles como respecto de menores extranjeros de otras procedencias.

El tribunal estima un recurso de casación de Cáritas Española contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que ratificó dicho acuerdo, que fijaba “las instrucciones para la gestión del padrón municipal de habitantes de Melilla”. El último apartado de esta instrucción precisaba la exigencia de visado para el empadronamiento de los menores de edad no emancipados procedentes de Nador.

Cáritas Española alegaba en su recurso que el empadronamiento constituye un requisito necesario para acceder a servicios básicos esenciales que se encuentran íntimamente vinculados con el ejercicio y disfrute de derechos fundamentales tales como la educación o servicios sanitarios y asistenciales. La recurrente defendía que no se pueden establecer requisitos discriminatorios para acceder a esos derechos por parte de menores de edad y que esta exigencia suponía una vulneración de los derechos fundamentales a la educación e integridad física.

En su sentencia, la Sala de lo Contencioso considera que, al afectar a menores de edad, hay dos normas prioritarias a la Ley de Bases de Régimen Local como son la Convención de Derechos del Niño y la Ley Orgánica de Protección de Jurídica del Menor, que priorizan el interés superior del menor y reconocen el derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas a los menores extranjeros que se encuentren en España.

La sentencia, ponencia de la magistrada Celsa Pico, señala que “dada tal regulación, no cabe entender que unas instrucciones para la gestión del padrón municipal en un municipio concreto puedan innovar el ordenamiento jurídico que ha de examinarse en su totalidad teniendo en cuenta esencialmente, en este caso, la Convención de los Derechos del Niño”.

La Sala concluye, además, que el padrón “no es el instrumento para controlar las estancias irregulares por lo que si de su inscripción se desprenden derechos para los menores de edad no cabe imponer exigencias no previstas por la Ley Orgánica que los protege”.

Por esa razón estima el recurso de casación de Cáritas Española y anula el acuerdo del Consejo de Gobierno de Melilla en lo relativo a la exigencia de visado a los menores domiciliados en Nador.

## DEFENSOR DEL PUEBLO

### 11. INSCRIPCIÓN DE UNA RESIDENTE COMO CIUDADANA DE LA UE EN EL REGISTRO CENTRAL DE EXTRANJEROS (27 septiembre 2022)

La compareciente, nieta de la interesada Dña. (...), con doble nacionalidad argentina e italiana, expresa su desacuerdo con la resolución de esa subdelegación del gobierno de fecha 30 marzo 2022, por la que se acuerda denegar la solicitud de inscripción de residente como ciudadana de la Unión Europea (UE) en el Registro Central de Extranjeros. Adjunto se remite copia de la resolución.

Consideraciones: 1. El motivo de la citada denegación se centra en que la interesada no acredita disponer de un seguro de enfermedad con una cobertura en España equivalente a la proporcionada por el Sistema Nacional de Salud y tampoco dispone de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social de España durante su período de residencia (art. 7 RD 240/2007).

2. La compareciente manifiesta que su abuela tiene 98 años, es dependiente, ha sufrido un ictus, tiene silla de ruedas, una deficiencia visual, necesita pañales, y no puede valerse por sí misma para realizar las actividades básicas de la vida diaria. Indica que la Sra. (...) viajó a España con pasaporte italiano para una estancia de corta duración para reunirse con sus familiares, pero la covid y el empeoramiento de su salud le han obligado a solicitar la reagrupación, habida cuenta de que no puede valerse por sí misma, y necesita la atención y el cuidado de su hija y yerno –ya pensionistas ambos– con los que actualmente convive y cuyo firme compromiso en el deber de alimentos en toda su extensión –atención y cuidados– (art. 143 Cc) ha quedado reflejado en el acta de manifestaciones notarial de 12 abril 2022, de la que se adjunta copia.

3. En el Régimen General de Extranjería la reagrupación familiar permite fortalecer el vínculo familiar a través de la obtención de una autorización para residir en España. Cuando concurren circunstancias humanitarias el art. 53 e) del RD 557/2011, de 20 de abril, establece que el extranjero podrá reagrupar con él en España a sus ascendientes en primer grado, o los de su cónyuge o pareja, cuando estén a su cargo, sean mayores de sesenta y cinco años y existan razones que justifiquen la necesidad de autorizar su residencia en España.

Por su parte, la reciente modificación reglamentaria de la autorización de residencia por circunstancias excepcionales de arraigo familiar, ha incluido entre los beneficiarios de la misma a los ascendientes de ciudadanos españoles, con el único requisito de ser mayores de 65 años o menores de dicha edad a cargo.

4. En el régimen de comunitarios, el derecho a la reagrupación familiar se determina como un derecho inherente al ciudadano de un Estado miembro, pero asociado necesariamente al ejercicio de su derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los otros Estados miembros, todo ello de conformidad con la normativa comunitaria y con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

5. El RD 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea, no contempla las razones humanitarias a las que se refiere la ley de extranjería y su reglamento en relación con la reagrupación familiar, si bien, la interesada es ascendiente en primer grado de ciudadanos españoles, tiene más de 65 años y existen razones evidentes que justifican la necesidad de autorizar su residencia en España.

6. Teniendo en cuenta la gravedad del caso y la situación de vulnerabilidad de una persona enferma de tan avanzada edad y que, además, por encontrarse en situación irregular podría enfrentarse a un procedimiento sancionador, parece posible –por razones de analogía– acudir a la cláusula de supletoriedad y subsidiariedad que contempla la disposición final cuarta del RD

240/2007, con el fin de que, sobre la base de la norma más favorable, se pudieran hacer efectivos por razones humanitarias los derechos que, en origen, esta persona tiene por su doble condición de ser ciudadana comunitaria y ascendiente directo de ciudadana española.

7. El art. 28.1º de la Ley Orgánica 3/1981, reguladora de esta institución, prevé que el Defensor del Pueblo, aun no siendo competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración Pública, podrá, sin embargo, sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquellos.

8. Por su parte el art. 28.2º de dicha Ley Orgánica, establece que, si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de la misma.

9. En atención a dicho apoderamiento normativo, esta institución considera que la aplicación rigurosa de la norma y el vacío normativo existente por la falta de regulación de las circunstancias humanitarias en el RD 240/2007, ha provocado una situación injusta para la interesada que debe ser reparada a través de criterios de hermenéutica jurídica, donde la analogía de la situación y especialmente la equidad –tal como expresa nuestra jurisprudencia contenciosa– “[...] debe regir las relaciones entre la Administración y los Administrados, y que constituye uno de los principios Generales que informa nuestro Ordenamiento Jurídico, con fiel y adecuado relejo –a efectos de su aplicabilidad– en el art. 1.4º Cc. [...]” ((Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia de 20 diciembre 1982 – RJ\1982\8035–))

10. Debe añadirse que la interesada, por su condición de ciudadana con doble nacionalidad italiana y argentina, también podría acogerse al régimen general que contempla la disposición adicional primera. 4 *in fine* del Reglamento de Extranjería, cuando concurren circunstancias excepcionales no previstas en dicha norma.

11. La anterior solución sería viable si no fuera por la necesidad de revisar con urgencia la resolución de denegación de inscripción de la interesada como ciudadana de la UE en el Registro Central de Extranjeros, en atención a su evidente situación de necesidad que, sin duda, enlaza inexorablemente con una solución de emergencia para supuestos en los que un problema humanitario de esta naturaleza, debe resolverse de forma diligente y con la máxima prioridad.

De conformidad con lo establecido en el art. 28 y 30.1º de la Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo, se formula a V.I. la siguiente:

Sugerencia: Que por razones de equidad y de buena administración, y en el marco de la revisión de oficio, se proceda a la revocación de la Resolución de esa Subdelegación del Gobierno de fecha 30 marzo 2022 con el fin de facilitar a la interesada la inscripción de residente como ciudadana de la UE en el Registro Central de Extranjeros, siempre que dicha revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

#### 12. VISADO PARA LA RECUPERACIÓN DE RESIDENCIA DE LARGA DURACIÓN (27 septiembre 2022)

Se acusa recibo de su escrito, en el que se informa sobre la tramitación del visado de recuperación de residencia de larga duración solicitado por la interesada.

Consideraciones: 1. Una vez estudiada la información remitida, se observa la excesiva demora del Consulado General de España en Quito en la tramitación del visado solicitado por la Sra. (...). A estos efectos, se comprueban las siguientes circunstancias:

- La interesada solicitó cita para solicitar visado el día 22 marzo 2021.
- Se asignó la correspondiente cita para el 7 octubre citado año, con más de siete meses de retraso.

– La Delegación del Gobierno en Madrid dictó resolución concediendo la recuperación de la residencia con fecha 15 de noviembre y, de acuerdo con lo que consta en la base datos de dicho organismo, el 17 noviembre 2021 se remitió la resolución adoptada al Consulado de España en Quito. Si bien, dicho consulado informa de su recepción en el mes junio 2022, sin que conste el motivo de dicha divergencia de fechas.

– La solicitud de visado de la interesada continúa en trámite a la fecha actual, informando el órgano consular en Quito “que se va a iniciar próximamente, respetando el orden cronológico”.

2. El art. 159 del RD 557/2011, de 20 de abril, que aprueba el Reglamento de Extranjería, referido al procedimiento para la recuperación de la residencia de larga duración, establece en su apartado 2 .../... En caso de presentación fuera de España, la entrada del extranjero en territorio español se producirá como titular de una autorización de residencia de larga duración, una vez estimada, en su caso, la recuperación de dicha condición. A dichos efectos, la misión diplomática u oficina consular competente, previa solicitud del mismo por el interesado, emitirá un visado de residencia a su favor, para cuya obtención serán exclusivos requisitos que al solicitante se le haya reconocido la recuperación de la titularidad de una autorización de residencia de larga duración y el abono de la tasa por tramitación del procedimiento de visado.

Por su parte el apartado 6 del citado artículo dispone lo siguiente:

“El órgano competente, a la vista de la documentación presentada y de los informes obtenidos, resolverá de forma motivada en el plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud, atendiendo a los requisitos previstos en este artículo.

Se entenderá que la resolución es favorable si la Administración no hubiera resuelto expresamente en plazo”.

3. En el presente caso, se han incumplido con creces los plazos estipulados para la tramitación de la solicitud, sin aplicar el silencio positivo una vez transcurridos los tres meses previstos para su resolución. Asimismo, no se considera asumible la demora en la tramitación del visado, de más de año y medio, motivada, tanto por el excesivo plazo de tiempo para adjudicar cita, como por la demora en recibir la resolución adoptada por la Delegación del Gobierno, ya sea debida a su remisión por dicho organismo o a su recepción por las autoridades consulares.

Decisión: De conformidad con las consideraciones expuestas, así como con lo establecido en el art. 30.1º de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta Institución, se ha estimado procedente formular a V.I. la siguiente:

Sugerencia: Que se resuelva por el Consulado General de España en Quito, sin más demora, el visado para la recuperación de la residencia de larga duración solicitado por la interesada, habida cuenta de la excesiva tardanza que acumula su tramitación.

### 13. INSCRIPCIÓN DE UNA RESIDENTE COMO CIUDADANA DE LA UE EN EL REGISTRO CENTRAL DE EXTRANJEROS (27 septiembre 2022)

La compareciente, nieta de la interesada Dña. (...), con doble nacionalidad argentina e italiana, expresa su desacuerdo con la resolución de esa subdelegación del gobierno de fecha 30 marzo 2022, por la que se acuerda denegar la solicitud de inscripción de residente como ciudadana de la Unión Europea (UE) en el Registro Central de Extranjeros. Adjunto se remite copia de la resolución.

Consideraciones: 1. El motivo de la citada denegación se centra en que la interesada no acredita disponer de un seguro de enfermedad con una cobertura en España equivalente a la proporcionada por el Sistema Nacional de Salud y tampoco dispone de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social de España durante su período de residencia (art. 7 RD 240/2007).

2. La compareciente manifiesta que su abuela tiene 98 años, es dependiente, ha sufrido un ictus, tiene silla de ruedas, una deficiencia visual, necesita pañales, y no puede valerse por sí misma para realizar las actividades básicas de la vida diaria. Indica que la Sra. (...) viajó a España con pasaporte italiano para una estancia de corta duración para reunirse con sus familiares, pero la covid y el empeoramiento de su salud le han obligado a solicitar la reagrupación, habida cuenta de que no puede valerse por sí misma, y necesita la atención y el cuidado de su hija y yerno –ya pensionistas ambos– con los que actualmente convive y cuyo firme compromiso en el deber de alimentos en toda su extensión –atención y cuidados– (art. 143 Código Civil) ha quedado reflejado en el acta de manifestaciones notarial de 12 abril 2022, de la que se adjunta copia.

3. En el Régimen General de Extranjería la reagrupación familiar permite fortalecer el vínculo familiar a través de la obtención de una autorización para residir en España. Cuando concurren circunstancias humanitarias el art. 53 e) del RD 557/2011, de 20 de abril, establece que el extranjero podrá reagrupar con él en España a sus ascendientes en primer grado, o los de su cónyuge o pareja, cuando estén a su cargo, sean mayores de sesenta y cinco años y existan razones que justifiquen la necesidad de autorizar su residencia en España.

Por su parte, la reciente modificación reglamentaria de la autorización de residencia por circunstancias excepcionales de arraigo familiar, ha incluido entre los beneficiarios de la misma a los ascendientes de ciudadanos españoles, con el único requisito de ser mayores de 65 años o menores de dicha edad a cargo.

4. En el régimen de comunitarios, el derecho a la reagrupación familiar se determina como un derecho inherente al ciudadano de un Estado miembro, pero asociado necesariamente al ejercicio de su derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los otros Estados miembros, todo ello de conformidad con la normativa comunitaria y con la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

5. El RD 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea, no contempla las razones humanitarias a las que se refiere la ley de extranjería y su reglamento en relación con la reagrupación familiar, si bien, la interesada es ascendiente en primer grado de ciudadanos españoles, tiene más de 65 años y existen razones evidentes que justifican la necesidad de autorizar su residencia en España.

6. Teniendo en cuenta la gravedad del caso y la situación de vulnerabilidad de una persona enferma de tan avanzada edad y que, además, por encontrarse en situación irregular podría enfrentarse a un procedimiento sancionador, parece posible –por razones de analogía– acudir a la cláusula de supletoriedad y subsidiariedad que contempla la disposición final cuarta del RD 240/2007, con el fin de que, sobre la base de la norma más favorable, se pudieran hacer efectivos por razones humanitarias los derechos que, en origen, esta persona tiene por su doble condición de ser ciudadana comunitaria y ascendiente directo de ciudadana española.

7. El art. 28.1º Ley Orgánica 3/1981, reguladora de esta institución, prevé que el Defensor del Pueblo, aun no siendo competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración Pública, podrá, sin embargo, sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquellos.

8. Por su parte el art. 28.2º de dicha Ley Orgánica, establece que, si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de la misma.

9. En atención a dicho apoderamiento normativo, esta institución considera que la aplicación rigurosa de la norma y el vacío normativo existente por la falta de regulación de las circunstancias humanitarias en el RD 240/2007, ha provocado una situación injusta para la interesada que debe ser reparada a través de criterios de hermenéutica jurídica, donde la analogía de la situación y especialmente la equidad –tal como expresa nuestra jurisprudencia contenciosa– “[...] debe regir

las relaciones entre la Administración y los Administrados, y que constituye uno de los principios Generales que informa nuestro Ordenamiento Jurídico, con fiel y adecuado relejo –a efectos de su aplicabilidad– en el art. 1.4 del C. Civ. [...]”((Sala de lo Contencioso–Administrativo. Sentencia de 20 diciembre 1982 – RJ\1982\8035–)

10. Debe añadirse que la interesada, por su condición de ciudadana con doble nacionalidad italiana y argentina, también podría acogerse al régimen general que contempla la disposición adicional primera. 4 in fine del Reglamento de Extranjería, cuando concurren circunstancias excepcionales no previstas en dicha norma.

11. La anterior solución sería viable si no fuera por la necesidad de revisar con urgencia la resolución de denegación de inscripción de la interesada como ciudadana de la UE en el Registro Central de Extranjeros, en atención a su evidente situación de necesidad que, sin duda, enlaza inexorablemente con una solución de emergencia para supuestos en los que un problema humanitario de esta naturaleza, debe resolverse de forma diligente y con la máxima prioridad.

De conformidad con lo establecido en el art. 28 y 30.1ª Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo, se formula a V.I. la siguiente:

Sugerencia: Que por razones de equidad y de buena administración, y en el marco de la revisión de oficio, se proceda a la revocación de la Resolución de esa Subdelegación del Gobierno de fecha 30 marzo 2022 con el fin de facilitar a la interesada la inscripción de residente como ciudadana de la UE en el Registro Central de Extranjeros, siempre que dicha revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

#### 14. CÉDULA DE INSCRIPCIÓN DE MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS (4 octubre 2022)

Consideraciones: 1. En su informe refiere que, cuando se solicitó la cédula de inscripción, ni la fecha de nacimiento ni el nombre y apellidos que figuraban en la solicitud, eran correctos. Sin embargo, desde noviembre 2021, la fiscalía ya había modificado el decreto de determinación de la edad, tras la recepción de la partida de nacimiento del menor. Por tanto, cuando se denegó la cédula de inscripción y la autorización de residencia, la Administración sí que debía conocer la modificación del decreto de la fiscalía; en virtud de lo previsto en el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados, en su Capítulo V, Apartado sexto, 3. El incumplimiento de esta obligación en modo alguno ha de ser imputable al interesado.

2. El citado protocolo establece con detalle el procedimiento para la notificación del decreto del Ministerio Fiscal y su posterior inscripción registral. Uno de los organismos a los que se notificará, tanto el decreto inicial como cualquier modificación posterior, es la subdelegación del gobierno. Además, todos los decretos del Ministerio Fiscal por los que se concluyan unas diligencias preprocesales de determinación de la edad –cualquiera que sea el acuerdo adoptado– o su revisión, serán comunicados a las brigadas provinciales de extranjería y fronteras del Cuerpo Nacional de Policía (CNP) para su debida constancia e inscripción en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA).

3. En el informe que remite ese organismo, se señala que la fiscalía notificó la modificación de los datos con fecha 12 noviembre 2021. Por lo anterior, es claro que cuando se solicitó la cédula de inscripción del menor, el 1 diciembre 2021, tanto la Policía Nacional como la oficina de extranjería tenían conocimiento de la modificación del nombre y apellidos del menor.

Decisión: En atención a lo establecido en el art. 30.1ª Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo, se formula a V.I. la siguiente:

Sugerencia: Que se revise de oficio la resolución de denegación de la cédula de inscripción, se revoque la misma y se conceda la autorización de residencia solicitada, a la vista de las consideraciones expuestas y de que la modificación de los datos fue realizada por la propia fiscalía.

## 15. ADMISIÓN A MÁSTER DE LA ABOGACÍA CON TÍTULO EXTRANJERO NO HOMOLOGADO (5 octubre 2022)

Consideraciones: 1. En sus escritos las interesadas exponían que habían concluido el Máster Universitario de Acceso en Abogacía en la Universidad de Sevilla en 2016 y 2017. Tras obtener dicho título se les informó de que para poder presentarse a las pruebas de evaluación que facultan para la profesión de abogado es necesario tener el título de Grado o Licenciatura en Derecho, o la homologación, por lo que ambas optan por realizar la convalidación de su título italiano, también en la Universidad de Sevilla, finalizando los estudios de grado en 2020 y 2021.

2. Desde la orden de convocatoria de 2017 (PARA/696/2017), se establece expresamente el criterio cronológico, exigiendo que el título de graduado o licenciado deba ser anterior al de obtención del Máster. Al no cumplir las interesadas este criterio cronológico, optaron ambas por volver a solicitar su admisión en dicho Máster. Dicha matrícula les es denegada, por entender, como señala en los escritos que nos han remitido, que el art. 8.4 del RD 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales, no permite expedir dos o más títulos universitarios con la misma denominación a distintas universidades y, por tanto, con mayor motivo, a la misma.

3. A pesar de que el Título del Máster que habían obtenido ambas alumnas no facultaba para acceder a la profesión de abogado por no cumplir con el criterio temporal, en su extenso escrito esa Universidad sostiene que “las Universidades (...) no tienen el deber legal de fiscalizar el objetivo académico o personal de cada alumno”, y por tanto eran las alumnas las que, previa matriculación en el Máster, debían conocer los requisitos que debían cumplir si cursando dicho Máster tenían como objetivo presentarse a las pruebas de evaluación que facultan para la profesión de abogado.

También señala en su comunicación que “la modificación posterior en las reglas de admisión a la prueba de aptitud por parte del Ministerio de Justicia no es achacable a la Universidad ni por tanto es responsable de sus consecuencias”. Por tanto, entiende la Universidad que en aplicación del ordenamiento jurídico vigente no es posible alcanzar una solución distinta a la alcanzada.

4. Sin embargo, en dicho escrito la Universidad obvia el criterio del Tribunal Supremo, que ya le fue facilitado por esta institución, en el que se afirma:

“hacer posible cursar el Máster de acceso a la Abogacía sin que se posea la titulación u homologación de Grado hasta el momento del examen o evaluación final del Máster, y permitiendo que se simultaneara con el Máster los estudios de convalidación del título extranjero para la obtención del título de Grado en Derecho u Homologado no resulta conforme a la Ley 34/2006, art. 2, y RD 775/2011, cuyos artículos 3 y 4 reiteran que los estudios para la capacitación profesional del abogado son “cursos de formación para abogados”. Y si no se está en presencia de un título de Licenciado o Graduado en Derecho o en poder de la credencial de homologación de un título extranjero, no se es abogado, y por lo tanto no se puede participar en “cursos de formación para abogados”” (STS 2693/2020, de 9 de julio, FJ 6).

Es decir, conforme a lo afirmado en dicha sentencia, aunque no estuviera expresamente establecido en la normativa, ya antes de la regulación de 2017 para poder acceder al Máster en Abogacía era necesario estar en posesión del título de Graduado o Licenciado en Derecho, o de su homologación, y era competencia de las universidades fiscalizar dicho requisito, de modo que debían comprobar que quien accede al Máster en Abogacía va a cumplir los requisitos para, finalizado éste, presentarse a las pruebas de evaluación que permiten el acceso a la profesión de abogado (siendo el Máster un título habilitante con este objetivo).

5. La circunstancia del incumplimiento del criterio cronológico de los títulos no se ha producido solo en el caso de las dos interesadas, y esto llevó a que los Ministerios de Justicia y Universidades emitieran una nota informativa conjunta en relación con los requisitos generales de admisión al Máster para el acceso a la Abogacía el 19 junio 2019. En esta nota, tras recordar

que las universidades deben respetar el criterio cronológico para admitir a los estudiantes en el Máster, señala: “los alumnos excluidos de las pruebas de evaluación de aptitud profesional para el ejercicio de la profesión de Abogado, por haber superado este límite temporal de 31 de diciembre en convocatoria extraordinaria, deberán volver a cursar el Máster para el acceso a la Abogacía –además de, en su caso, volver a superar la prueba de acceso convocada por el Ministerio de Justicia– en aras a la obtención del título habilitante de esta profesión. A tal objeto, se recomienda a las Universidades de procedencia de estos alumnos, la búsqueda de soluciones que faciliten el acceso al nuevo máster en condiciones favorables para dichos alumnos” y recalca: “Conviene recordar que es responsabilidad exclusiva de cada Universidad el cumplimiento de la normativa vigente sobre admisión al máster para el ejercicio de la profesión de Abogado”.

Es decir, dichos ministerios entienden que esta situación se debe a una mala actuación de las universidades, y recomiendan a las que tengan alumnos en esta situación, como es el caso de su universidad, que faciliten el acceso al Máster a estos alumnos en condiciones favorables, dado que entienden que era su responsabilidad cerciorarse del cumplimiento de los requisitos previstos por la normativa antes de su matriculación.

Decisión: Al amparo de lo dispuesto en el art. 30 de la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, y teniendo en cuenta las circunstancias que se desprenden de las consideraciones que anteceden, se procede a formular a V.E. la siguiente:

Sugerencia: Que, de conformidad con la doctrina del Tribunal Supremo, y siguiendo las recomendaciones recogidas en la nota informativa de los Ministerios de Justicia y Universidades de 19 junio 2019 sobre este asunto, se proceda por esa Universidad a ofrecer con la máxima celeridad una solución a las interesadas y a cuantos estudiantes estén en esta misma situación, a fin de que puedan presentarse a la prueba de evaluación que permite el acceso a la profesión de abogado de acuerdo con la normativa vigente.

## FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

16. EL MINISTERIO FISCAL EN SU FUNCIÓN DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS PERSONAS VULNERABLES: INMIGRANTES EN SITUACIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR (7 septiembre 2022)

De acuerdo con la Memoria elevada al Gobierno de S. M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado Excmo. Sr. D. Álvaro García Ortiz en el solemne acto de apertura del año judicial, el día 7 septiembre 2022 (pp. 1130–1131). Una de las misiones centrales de la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General y de los fiscales delegados, es velar por el respeto a los derechos humanos de los inmigrantes.

La crisis migratoria es un problema global, como lo es la intolerable indiferencia hacia la misma. Esta crisis, según informan las autoridades nacionales e internacionales implicadas en la materia, no solo no va a remitir, sino que se agravará por las nuevas realidades de conflictos bélicos y catástrofes derivadas del cambio climático, que van a provocar, y de hecho están provocando, flujos crecientes de personas afectadas por situaciones generadoras de penuria económica, muerte y hambre.

La situación política, económica y geográfica de nuestro país, le hace estar especialmente afectado al pertenecer al grupo de los llamados “Estados del bienestar” y además ser una de las principales puertas de entrada de África hacia Europa, constituyendo la tercera frontera europea en número de llegadas de personas migrantes por mar.

Como dato de referencia, señalar que solo en el año 2020, momento de eclosión de la pandemia por SARS-CoV-2, llegaron por vía marítima a costas españolas 32.427 migrantes, la mayoría de ellos y ellas en infra-embarcaciones como pateras, cayucos o lanchas neumáticas. Por

otro lado, también han accedido a territorio español un importante número de inmigrantes de origen africano a través de los conocidos como saltos a las vallas de Ceuta y Melilla.

Los modos de entrada descritos, comprometen gravemente la integridad y la vida de los migrantes. Según datos de la OIM, desde el año 2014 a 2020, perdieron la vida en el Mediterráneo al menos 20.000 personas.

Todo este flujo migratorio, da lugar a un número importante de personas carentes de documentación y en situación administrativa irregular, abocadas a formar parte de núcleos marginales en condiciones de pobreza y exclusión de larga duración, y les hace susceptibles de caer en procesos de explotación.

Hay que tener en cuenta que la entrada masiva de migrantes en momentos concretos, ha conllevado importantes problemas de provisión de medios de acogimiento y atención inmediata a los recién llegados, circunstancias que deben de estar previstas con antelación por las autoridades competentes para poder garantizar un trato digno, de acuerdo a nuestro Estado de derecho y bienestar.

La Fiscalía de Extranjería tiene una posición privilegiada para poder observar y conocer la realidad de la evolución y problemática del fenómeno migratorio, especialmente a través de la información que recibe de manera continuada de las/os fiscales delegadas/os de toda España, de la interacción con el resto de operadores públicos y privados que actúan en este campo, así como de la información derivada de la coordinación que se realiza de los delitos de trata, tráfico y explotación.

Por ello, para conseguir un resultado efectivo, se hace necesario incentivar las medidas que en cada momento se consideren precisas para la defensa de los derechos fundamentales de los inmigrantes.

Especial relieve adquiere la función de los/las fiscales de inspección de los Centros de Internamiento de Extranjeros, desarrollada a través de visitas periódicas, a fin de constatar el efectivo respeto a los derechos de las personas allí ingresadas, comprobar que las instalaciones sean dignas y adecuadas para preservar su dignidad, así como que el trato que reciben es el adecuado. Los informes emitidos por los delegados, reiterando las deficiencias observadas, han motivado en no pocas ocasiones, reformas importantes en las instalaciones (incluso cierres temporales) y modificaciones en las dinámicas de los centros, siempre en aras de mejorar su calidad de vida y la preservación de sus derechos.

#### 17. MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS (MEMORIA DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO AL INICIO DEL AÑO JUDICIAL (7 septiembre 2022))

La Memoria elevada al Gobierno de S. M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado Excmo. Sr. D. Álvaro García Ortiz en el solemne acto de apertura del año judicial, el día 7 septiembre 2022 (pp. 727-730) presta atención los menores no acompañados:

1. En el año 2021 han sido localizados 3.048 menores extranjeros no acompañados llegados a España por vía marítima en pateras u otras embarcaciones frágiles (Frente a los 3.307 que llegaron durante el año 2020). Mayoritariamente son del sexo masculino (2.934), dado que sólo se han detectado 114 niñas. El mayor número procede de Marruecos (1.304) seguido por naturales de Argelia (540) y Mali (381).

Igualmente, durante el año 2021 llegaron a España en patera un total de 986 niños en unión de adultos que afirmaban tener vínculo paterno-materno filial con el niño sin acreditarlo de manera fehaciente. Ello supone un relevante incremento respecto de los 550 niños que entraron por esta vía en el 2020. De ellos, 530 son de sexo masculino y 456 de sexo femenino. Estos menores proceden en su mayoría de Costa de Marfil (379), y Argelia (296).

Por el Cuerpo Nacional de Policía se ha informado de la realización de un total de 882 pruebas de ADN para establecer el vínculo de filiación de menores acompañados de adultos que

manifestaban ser los progenitores sin pruebas fehacientes de ello. De ellos dieron un resultado positivo 841, confirmando el vínculo de filiación, 37 negativos y 4 están pendientes de realización de nuevas pruebas.

Nuevamente el mayor problema del que dan cuenta las fiscalías territoriales es la separación del niño del adulto mientras se realizan las pruebas de ADN hasta que se conoce que el resultado es positivo. La Fiscalía de Córdoba expone que la actuación ordinaria ya no es proceder a la separación del menor del adulto que lo acompaña e ingreso del mismo en el sistema de protección hasta que se clarifica la situación sino que la existencia de un centro específico para mujeres con menores ha llevado a mantener al menor con el adulto si existe un vínculo es de afecto entre ellos, proporcionando al menor los cuidados adecuados, y sin ser declarados en desamparo, considerándolo un menor “separado” con arreglo a la Observación General 6(2005) del Comité de Derechos del Niño sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.

En el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, a fecha de 31 de diciembre 2021, figuraban inscritos un total de 9.294 menores bajo la tutela o acogimiento de los servicios de protección. De ellos 8.282 son niños y 1012 niñas. Se ha producido un leve descenso respecto de los 9.030 inscritos en el año 2019. Dada la prioridad que se da a la atención humanitaria frente a la reseña, están pendiente de ser dados de alta en el Registro.

Canarias (2.399) es la Comunidad Autónoma que más menores acoge según el Registro, seguida de Andalucía (1.980), Cataluña (1.192) y Ceuta (921).

2. La situación de pandemia vivida en nuestro país ha afectado a la debida reseña y grabación de los menores en el Registro MENA. Los funcionarios de policía destinados a dicha función han sido llamados a realizar otras labores prioritarias de atención humanitaria retrasándose las inscripciones, estando actualmente pendientes de ser inscritos 381 menores.

3. Durante el año 2021 se han incoado un total de 6.677 Diligencias Preprocesales de Determinación de la Edad lo cual supone un incremento frente a las 4.981 tramitadas durante el 2020 (art. 35 LOEX). De ellas, 1.654 han resultado ser mayores, 3.245 eran menores o existían posibilidades de que lo fueran y 1.778 han concluido sin determinación de la edad por abandono de los centros antes de poder practicarse diligencias.

Los servicios están desbordados ante la llegada masiva de inmigrantes a las costas de Canarias. Pese al titánico esfuerzo de las instituciones implicadas, durante el año 2021, quedando por resolver un total de 1.064 expedientes de determinación de edad, a los que hay que sumar los pendientes de modificación por haber aparecido documentación posterior a su determinación de la edad, o cualquier otra prueba que pudiera dar lugar a una revisión del Decreto.

Prosiguen los mecanismos escasamente fiables de aportación de documentación supuestamente acreditativa de la edad, como describe el delegado de Almería o la delegada de Tenerife, a través de WhatsApp o correo electrónico.

La Fiscalía da prioridad en la determinación de la edad al documento salvo que aprecie indicios fehacientes de fraude en el mismo.

La jurisprudencia de la Sala 1.ª del TS (SSTS n.º 410/2021, de 18 de junio, n.º 412/2021, de 21 de junio, n.º 610/2021, de 20 de septiembre y n.º 796/2021, de 22 de noviembre) estima que si el interesado aporta un acta de nacimiento y un pasaporte que no han sido impugnados no es razonable considerarlo indocumentado a efectos del art. 35.3 LOEX, no siendo razonable que prevalezcan unas dudas que son despejadas por aquellos. En consecuencia, estima que la fiscalía es responsable de discriminación por razón del origen nacional al separarse de la fecha de nacimiento de un documento público extranjero sin impugnarlo, ha provocado múltiples consultas informales por parte de las fiscalías territoriales. La “Nota interna conjunta 1/20 del

Fiscal de Sala de Menores y del Fiscal de Sala coordinador de Extranjería”, de 24 de septiembre 2020, con aplicación ya en el año 2021, aporta pautas para resolver la cuestión.

El informe policial de inteligencia comunica a los fiscales la autenticidad del documento, su posible manipulación, los usos consulares si tienen un sistema de cotejo de huellas y de comprobación de identidades o las prácticas vigentes y fiabilidad de los registros civiles de determinados países. A lo largo del 2021 se han mantenido reuniones entre la Unidad de Extranjería especializada con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para impulsar la elaboración de estos informes a través de los datos que aporten los agregados de interior sobre estos países.

4. A la vista de los innumerables problemas que se plantean en torno a la determinación de edad de los posibles menores extranjeros no acompañados, puesto de manifiesto en las distintas memorias elaboradas por los fiscales delegados de extranjería, la única solución operativa, es el desarrollo una Ley específica reguladora de la determinación de la edad que diseñe un procedimiento judicial, en el ámbito de las jurisdicción civil, con todas las garantías de audiencia y debida asistencia al posible menor, que contemple una fase probatoria donde puedan volcarse todas los elementos de prueba de los que se disponga, previendo asimismo un sistema unificado de medidas científicas que puedan ser utilizadas, en su caso, como protocolo médico, debiendo concluir con el dictado de una resolución provista de un sistema de recursos, que decida, no solo sobre si la persona es mayor o menor de edad, sino sobre la fijación de la edad concreta de la misma, que finalmente debería ser inscrita en el Registro Civil.

La Unidad de Extranjería, a través del Fiscal de Sala Coordinador, ha participado activamente en el equipo de trabajo multidisciplinar que se constituyó para el estudio de una ley en el sentido citado, que dio lugar a un informe que fue objeto de valoración en la Comisión General de Codificación del Ministerio de Justicia. Actualmente, existe un Anteproyecto de Ley por la que se regula el Procedimiento de Evaluación de la Edad que ha superado ya la fase de Consulta Pública Previa.

5. En otro orden de cosas, durante el año 2021 no se ha llevado a cabo la repatriación de ningún menor extranjero no acompañado. La Fiscalía de Ceuta, tuvo que intervenir en la esfera Contencioso-administrativa frente a devoluciones administrativas de menores extranjeros no acompañados llevadas a cabo por la Delegación de Gobierno que suponían atajos y cercenaban garantías básicas del procedimiento de repatriación como la audiencia del interesado, la presencia de un defensor y la intervención del Ministerio Fiscal. Dichas actuaciones administrativas han cesado.

6. Al igual que en el 2020, esta Unidad no ha tenido constancia de que en aplicación de la Nota Interna 1/2019 conjunta de las unidades de extranjería y menores de la Fiscalía General del Estado y la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo se haya interpuesto por alguna Fiscalía territorial alguna demanda civil o recurso Contencioso-administrativos frente a la inactividad de los servicios de protección o las denegaciones injustificadas de autorizaciones de residencia.

#### 18. EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS (MEMORIA DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO, AL INICIO DEL AÑO JUDICIAL (7 septiembre 2022)

La Memoria elevada al Gobierno de S. M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado Excmo. Sr. D. Álvaro García Ortiz en el solemne acto de apertura del año judicial, el día 7 septiembre 2022 ( pp. 719-722), incluye unas consideraciones en torno a la expulsión de los extranjeros:

##### I. Expulsión sustitutiva del proceso penal (art. 57.7 LOEX)

Durante el año 2021 se emitieron 559 informes favorables a la sustitución del proceso por la expulsión de extranjeros investigados en causas penales en aplicación de lo previsto en el art.

57.7º LOEX, lo que supone un incremento respecto de los 364 informes emitidos en el 2020 pero todavía lejos de los 1.453 informes emitidos antes de la pandemia.

Es unánime en los fiscales delegados de Extranjería informar que el art. 57.7 LOEX ha sido aplicado con unidad de criterio conforme a los parámetros establecidos por los instrumentos normativos de la Fiscalía General del Estado, en particular las Circulares FGE 2/2006 y 5/2011 y con respeto riguroso del trámite de audiencia del interesado exigido por el art. 247 REX.

La Fiscalía de Baleares muestra su preocupación por el cumplimiento del reducido lapso temporal de que se dispone normativamente para informar y resolver las peticiones de autorización, abogando por seguir protocolos que permitan actuar con celeridad. También Ciudad Real reflexiona sobre la dificultad de dar la preceptiva audiencia al extranjero –art. 247 REX– ante el breve plazo máximo previsto para resolver sobre estas autorizaciones –3 días–, plazo que incluso se puede ver acortado en los supuestos de solicitud urgente recogido anteriormente y por el hecho de que el extranjero no pase a disposición judicial.

Como ya se viene exponiendo en Memorias anteriores, no existen criterios uniformes en relación con la estimación de la extemporaneidad de la solicitud policial: En algunos territorios estiman que, una vez dictado el auto de apertura del Juicio Oral, no cabe la expulsión prevista en el art. 57.7º LOEX (Zaragoza) y en otros, como en Málaga, se considera lo contrario, estimando que el “término” imputado del art. 57.7º LECRIM no se pierde al dictarse Sentencia. Una tercera vía estima que sí cabe en determinados casos, como en penas de prohibición de acercamiento o de comunicación, que pueden seguir cumpliéndose, aunque el penado no esté en España (Memoria Cáceres). El fiscal delegado de Alicante considera que tampoco la sujeción a la medida de libertad vigilada, una vez cumplida la pena de prisión, es obstáculo para la concesión de la autorización de expulsión.

Las disfunciones que se han podido observar, principalmente por deficiencias en la información facilitada por la autoridad solicitante, se corrigen, con carácter general, a través de la debida coordinación con las Brigadas Provinciales de Extranjería y Fronteras.

## II. Expulsión judicial de ciudadanos extranjeros condenados a penas de más de un año de prisión (art. 89 CP)

### 1. Extranjeros en general.

Como sintetiza la delegada de Barcelona, tras la excepcionalidad que supuso la declaración del estado de alarma el 14 marzo 2020 y sus sucesivas prórrogas que determinó la imposibilidad de materializar expulsiones sustitutivas, y de forma paralela a la evolución favorable del contexto ligado a la pandemia por COVID, durante el año 2021 se ha ido recuperando paulatinamente la dinámica de años anteriores al 2020 en la aplicación del art. 89 CP. No obstante, siguen persistiendo algunas dificultades para alcanzar la plena normalidad.

En efecto, las peticiones de expulsiones sustitutivas interesadas por los fiscales se han incrementado en el año 2021 en el que se han formulado 2.921 solicitudes de expulsión por el Ministerio Fiscal, 465 más que en 2020 (2.456), 2.074 de las cuales se realizaron en el escrito de acusación, 295 al elevar a definitivas las conclusiones provisionales y 552 en ejecución de sentencia.

Durante el año 2021 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 247 casos, 33 más que en 2020. Fueron ingresados en CIE en 61 ocasiones, 21 menos que en el año precedente. El resto, se entiende, quedaron en libertad fruto de la reticencia de Jueces y Tribunales a la privación de libertad en espera de la materialización de la expulsión o no se registró adecuadamente su situación.

Para asegurar la presencia de datos relevantes sobre la situación administrativa del extranjero, sus circunstancias personales, laborales y sociales que son determinantes para

apreciar la situación de arraigo, las fiscalías dan cuentas de diferentes iniciativas. La Fiscalía de Ávila indica como durante la fase de instrucción se remite oficio a la UCRIF provincial, en el que se interesa que emitan informe sobre el extranjero en cuestión, respecto del tiempo que lleva el interesado residiendo en España, su situación familiar y económica, la integración laboral, cultural y social en nuestro país y los vínculos que pueda mantener con su país de origen, el fiscal delegado de A Coruña pone de manifiesto como para los casos en que no se conoce en el momento en que hay que presentar el escrito de acusación la situación regular o no en España de un extranjero, no debe pedirse por otrosí, ya que ello podría no cumplimentarse oportunamente ni tampoco pedirlo como diligencia complementaria para no retrasar la causa, siendo la solución idónea que el fiscal delegado, a través de la UCRIF, pueda aportar la certificación de situación administrativa del extranjero en España, y así es como se ha venido haciendo. Expone asimismo que, aunque tras la reforma operada en el art. 89 CP por la LO 1/2015, ya no sea imprescindible conocer la situación administrativa en España del extranjero, sí parece un dato importante para valorar el arraigo y pertinencia de la petición de expulsión.

## 2. Extranjeros comunitarios.

La aplicación del art. 89 respecto a ciudadanos comunitarios es escasa. Como destaca la Fiscalía de Valladolid, son principalmente nacionales rumanos, quienes directamente a través de escritos desde el Centro Penitenciario de cumplimiento solicitan la expulsión, manteniendo el fiscal un criterio restrictivo, al considerar que la expulsión en relación a penas completas de ciudadanos de la UE suscita gran alarma social, una desigualdad de trato con el resto de los ciudadanos comunitarios, y una incidencia negativa del principio de prevención especial. El delegado de Alicante destaca que la tipología delictiva que cometen ciudadanos comunitarios, generalmente, no alcanzan el límite penológico del año de prisión. El fiscal de Málaga manifiesta su preocupación sobre la eficacia de la expulsión en estos casos y que si en fronteras intracomunitarias existe escaso control, es muy posible que el expulsado vuelva a España si esa es su voluntad.

## 3. Extranjeros con residencia legal.

Al igual que en años anteriores, la incidencia del art. 89 CP en relación con ciudadanos extranjeros no comunitarios, con residencia legal en España, sigue siendo reducida. Se pone de manifiesto que la expulsión en tales casos resulta desproporcionada ya que como indica la fiscal de Salamanca esta categoría de ciudadanos extranjeros tiene importantes lazos de arraigo en nuestro país, son frecuentemente solicitantes de la nacionalidad y sus acciones delictivas son de escasa intensidad no superando las penas de prisión el año. En el mismo sentido, se expresa la delegada de Baleares.

En relación a la aplicación de la excepción de “defensa del orden jurídico y restablecimiento de la confianza en la vigencia de la norma jurídica infringida por el delito”, se puede afirmar que se viene aplicando esta excepción con arreglo a las pautas dadas por los instrumentos normativos de la FGE. Así, el fiscal delegado de Valladolid expone como en el caso de penas más graves y que causan alarma social o existe grupo criminal, el fiscal informa negativamente la expulsión, como en los casos de redes georgianas y chilenas dedicadas a delitos contra el patrimonio que solicitan la expulsión para abandonar el territorio español sin cumplir la condena y ser desplazados por su organización hasta otros territorios para continuar con la mencionada actividad. La Fiscalía de Segovia, informa negativamente en casos de tráfico de drogas cometidos por extranjeros, en los que la propia defensa del acusado, solicita la expulsión sustitutiva como si fuese una opción para el encausado el cumplimiento de la pena o el viaje gratuito a su país de origen, teniendo en cuenta además que los traficantes de droga suelen tener relación con mafias, que no tienen mayor problema en volver a introducir a sus integrantes en España, de forma ilegal.

19. DETERMINACIÓN DE LA EDAD DE LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS (MEMORIA DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO AL INICIO DEL AÑO JUDICIAL (7 septiembre 2022))

La Memoria elevada al Gobierno de S. M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado Excmo. Sr. D. Álvaro García Ortiz en el solemne acto de apertura del año judicial, el día 7 septiembre 2022 (pp. 140–141), presta atención a la determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados:.

A lo largo del año (2021) se han ido dictando una serie de SSTS: n.º 410/21 de 18 de junio, n.º 357/21 de 24 de mayo, n.º 412/2021 de 21 de junio, n.º 610/21 de 20 de septiembre y n.º 1976/2021 de 22 de noviembre, que configuran ya una doctrina consolidada, en el sentido de entender que debe dispensarse la debida protección al menor extranjero documentado no acompañado.(...) ante la falta de impugnación de una documentación que es coincidente con la declaración del menor por lo que se refiere a su edad, ni es razonable considerarlo como indocumentado ni es razonable que prevalezcan unas dudas que son despejadas por dicha documentación. (...)

“En las circunstancias del caso, las dudas suscitadas en la Fiscalía acerca de la fiabilidad de la edad que consta en una documentación oficial que no ha sido invalidada ni desacreditada por las autoridades que la expidieron, y que tampoco presenta indicios de manipulación, no pueden prevalecer frente a lo que resulta de la propia documentación aportada por el menor para hacer valer su condición de tal a efectos de obtener la protección de menores”.

Incluso cuando la impugnación ataca directamente el decreto de Fiscalía por vulneración de derechos fundamentales, el TS considera “que la admisibilidad de la impugnación del decreto es una exigencia del derecho a la tutela judicial efectiva y de la protección del menor puesto que, al declarar su mayoría de edad, el decreto de la Fiscalía excluye al demandante del sistema de protección reforzada constitucionalmente garantizado a los menores y le niega el reconocimiento de los derechos del niño...”.

Es de esperar que la reforma prevista en la LO 8/21 de protección integral de la infancia y adolescencia, que regulará un nuevo procedimiento de determinación de la edad en estos casos, clarifique definitivamente la situación.

20. LA JURISDICCIÓN PENAL INTERNACIONAL (MEMORIA DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO AL INICIO DEL AÑO JUDICIAL (7 septiembre 2022))

La Memoria elevada al Gobierno de S. M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado Excmo. Sr. D. Álvaro García Ortiz en el solemne acto de apertura del año judicial, el día 7 septiembre 2022 (pp. 450–452) presta atención a diversos aspectos derivados de la jurisdicción penal internacional:

Las sucesivas reformas de la LOPJ han limitado considerablemente la persecución de los delitos cometidos en el extranjero al margen de los principios de personalidad activa (art. 23.2 LOPJ) y real o de defensa (art. 23.3º LOPJ). El Tribunal Constitucional (Sentencia 140/2018 de 20 de diciembre) se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la última reforma, considerando que no infringe los derechos contemplados en la Constitución. La situación de las diferentes causas abiertas en la Audiencia Nacional es la siguiente:

Causas que continúan en trámite tras la reforma del art. 23 de la LOPJ. Procedimientos en los que los hechos pueden ser definidos jurídicamente como delitos de terrorismo con víctimas españolas o ataques a instalaciones oficiales españolas o con imputados españoles, o es aplicable el principio de territorialidad.

Sumario 97/2010 Juzgado Central de Instrucción n.º 6 (Asesinato de Jesuitas en El Salvador).

El procedimiento se dirigió contra miembros del Ejército salvadoreño al considerarles responsables de crímenes de lesa humanidad por el asesinato de sacerdotes jesuitas de origen

español y nacionalizados salvadoreños en las primeras horas del 16 noviembre 1989 en la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA).

En 2020 se celebró la vista oral durante los meses de junio y julio. En el trámite de artículos de previo pronunciamiento se apreció la prescripción del delito respecto de uno de los acusados. El 11 de septiembre se dictó Sentencia por la Sección 2.<sup>a</sup> condenando al procesado que quedaba en la causa por los 5 delitos de asesinato con carácter terrorista por los que fue acusado. La sentencia fue recurrida en casación por la defensa, pero ha sido confirmada por la Sala 2.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo el 28 enero 2021 en todos sus extremos.

Sumario 3/2008 Juzgado Central de Instrucción n.º 4 (Genocidio Ruanda).

El sumario se incoó en el año 2005, en virtud de la querella presentada por diversas organizaciones sociales y humanitarias, entidades públicas y familiares de nueve ciudadanos españoles asesinados en Ruanda, donde se encontraban desplegando su actividad como misioneros y cooperantes.

La querella hacía también referencia al “exterminio” de forma sistemática y jerarquizada de cerca de 4.000.000 seres humanos, de la etnia “hutu” en su mayoría.

Durante la instrucción se llevaron a cabo declaraciones testificales de 23 testigos (la mayoría declarados protegidos) venidos de África, Europa y Estados Unidos y de un perito. También se han practicado diversas comisiones rogatorias internacionales, algunas aún pendientes de ser cumplimentadas, y se ha incorporado una abundante prueba documental.

El 2 agosto 2019 se aportó el informe resumen de las investigaciones efectuadas por la Autoridad Pública Nacional de Enjuiciamiento de la República de Ruanda por los asesinatos de los ciudadanos españoles que se había presentado en la Fiscalía General. Posteriormente, se presentó el citado informe en la causa a través de los mecanismos de Cooperación Internacional y en el ámbito de la CRI librada a las Autoridades de la República de Ruanda. Se solicitó su ampliación para interesar que se remitiera testimonio de las investigaciones que se citan en el mismo y que fueron realizadas por esa autoridad, en concreto de las declaraciones de los testigos, actas de inspección ocular, documentos consultados, así como si se incoó procedimiento judicial de investigación.

Actualmente la causa se encuentra pendiente de la tramitación del expediente de extradición de uno de los procesados. Así mismo, por auto de 28 diciembre 2021, por la Sección 2.<sup>a</sup> de la Sala de lo Penal se ha acordado la declaración de complejidad de la causa.

Previas 1/2008 Juzgado Central de Instrucción n.º 5 (caso Frente Polisario).

La causa se inicia por querella de la “Asociación Saharaui para la Defensa de los Derechos Humanos–Asadeh” y de varios particulares por la presunta comisión de un delito de genocidio del art. 607, en concurso con delitos de asesinato del art. 139, lesiones del art. 147 ss, detención ilegal del art. 163 y 167, terrorismo del art. 571 y 572, torturas del art. 173 y desapariciones del art. 167 todos del C. P., contra varios dirigentes del Frente Polisario. La denuncia se refiere a los sucesos acaecidos en el centro de detención administrado por las fuerzas del Frente Polisario en los Campos de Tinduf.

El 15 abril 2014 se declaró la existencia de jurisdicción de los Tribunales españoles en esta causa, asumiendo los criterios expuestos por el Ministerio Fiscal y basados en el principio de territorialidad, recogido en los arts. 8 Cc y 23.1º LOPJ. 452 El 14 octubre 2020 se acordó el sobreseimiento provisional, sin perjuicio de su reapertura una vez se recibiese cumplimentada la Comisión Rogatoria enviada a las autoridades judiciales de Argelia. La resolución fue confirmada por auto de 1 diciembre 2020 dictado por la Sección 2.<sup>a</sup>

Por oficio de 4 mayo 2021 de la Comisaría General de información se tuvo conocimiento de que uno de los querellados en esta causa se encontraba ingresado en un Hospital de Logroño enfermo de Covid-19. El 1 junio 2021 el querellado prestó declaración como investigado por videoconferencia desde la habitación del Hospital de Logroño.

En fecha 29 de julio del 2021 se acordó el sobreseimiento libre de la causa por prescripción de los hechos respecto del principal querellado, siendo recurrido en apelación por la Acusación Particular. Por auto de la Sección 3.ª de la Sala de lo Penal de 29 septiembre 2021, se revocó el auto dictado considerando que procedía la incoación del procedimiento de sumario ordinario ante la gravedad de los delitos investigados.

Por auto de 30 septiembre 2021 se transformó el procedimiento a sumario ordinario, concluyéndose sin procesamiento respecto del procesado indicado y elevándose la causa a la Sección 1.ª En el traslado conferido al Ministerio Fiscal se solicitó la confirmación del auto de conclusión y el sobreseimiento libre de la causa en aplicación de lo dispuesto en el art. 637.1º LECrim, al considerar que concurría la prescripción como causa extintiva de la responsabilidad penal del art. 131 del C. P, y entender que los hechos no constituían jurídicamente un delito de genocidio. La Sección 1.ª dictó auto el 10 febrero 2022, en el que ha acordado el sobreseimiento solicitado.

## Ministerio de Justicia

### 21. NUEVOS MODELOS NORMALIZADOS PARA LA SOLICITUD DE NACIONALIDAD ESPAÑOLA POR RESIDENCIA EN EL ÁMBITO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA (18 enero 2021)

El BOE de 18 enero 2022 publica la Resolución de 16 diciembre 2021, de la Subsecretaría, por la que se aprueban los modelos normalizados de solicitud de nacionalidad española por residencia en el ámbito del Ministerio de Justicia y se dictan instrucciones sobre su utilización.

Estos modelos estarán a disposición de los interesados en las correspondientes sedes electrónicas y en las oficinas de asistencia en materia de registros de las Administraciones Públicas. Cuando la Administración en un procedimiento concreto establezca expresamente modelos específicos de presentación de solicitudes, éstos serán de uso obligatorio por los interesados. Asimismo, el art. 4 del Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia, aprobado por RD 1004/2015, de 6 de noviembre, establece que el procedimiento se iniciará por el interesado mediante la presentación de la correspondiente solicitud en modelo normalizado.

Los nuevos modelos normalizados, que sustituyen a los aprobados por la Resolución de 11 noviembre 2015, de la Subsecretaría, por la que se aprueban los modelos normalizados de solicitud de nacionalidad por residencia en el ámbito del Ministerio de Justicia y se dictan instrucciones sobre su utilización, que la presente resolución deroga, recogen información para la atribución de nombre y apellidos con que el que la persona solicitante será inscrita, con el objetivo de poder realizar la jura e inscripción de la nacionalidad de una forma más ágil. Asimismo, se mejoran en los nuevos modelos las modalidades de notificación y de comprobación de datos de la documentación requerida.

### 22. SE SUSPENDE LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL EN LETONIA (9 agosto 2022)

La Resolución de Dirección General de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia 27 de julio de 2022 (BOE 9.8.2022) suspende la tramitación de expedientes de adopción internacional en Letonia. De acuerdo con la presente Resolución:

Letonia firmó el Convenio de La Haya, de 1 diciembre 1993, relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, el 29 mayo 2002, ratificándolo el 9 agosto 2002 y entrando en vigor en ese país el 1 diciembre 2002.

Las primeras adopciones internacionales constituidas en ese país, por parte de personas residentes en España, datan del año 1999 y las últimas se produjeron en el 2015.

En los últimos años, se ha observado un descenso global en la adopción internacional a nivel mundial y, por lo que se refiere a España, desde 2015 solo se ha tramitado un expediente, que está aún a la espera de asignación; si bien en ningún momento ha habido un número elevado de adopciones en ese país. Únicamente se han tramitado 4 adopciones de niños y niñas de Letonia, desde 1999, cuando se inició el primer procedimiento de adopción internacional.

Actualmente, aunque el país acepta la tramitación de adopciones internacionales por procedimiento de vía pública, no se constituyen apenas adopciones en ese país, ya que el perfil de los niños y niñas adoptables internacionalmente es el de mayores de 9 años, grupo de tres o más hermanos o hermanas o que tengan una enfermedad grave o con problemas notables de salud en su desarrollo mental y/o físico.

Según información del Servicio Social Internacional/Centro Internacional de Referencia para los Derechos del Niño privado de Familia (SSI/CIR), junio 2019, solamente se concluyen en Letonia un pequeño número de adopciones internacionales, ya que la mayoría de las adopciones constituidas son nacionales. Únicamente son algo más numerosas en Estados Unidos, si bien se observa también un claro descenso en el número de adopciones internacionales de niños y niñas letones en ese país.

Las estadísticas de la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado recogen que, en 2019, hubo un total de 42 adopciones, siendo el único país receptor EE UU; mientras que, en los años anteriores, hubo algunas adopciones de niños y niñas letones en otros países: 3 en Italia en 2018 y 10 en Francia en 2017, siendo el número mayoritario de adopciones por parte de EEUU, con 47 en 2018 y 58 en 2017.

En cumplimiento de lo determinado en el art. 7.1º RD 165/2019, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Adopción internacional, para acordar la suspensión de la tramitación de nuevos expedientes de adopción internacional, la Dirección General ha solicitado un informe sobre la situación del país al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en fecha 21 febrero 2022. Se recibe informe de la Embajada de España en Riga el 21 marzo 2022, a través de la Subdirección General de Asuntos Jurídicos Consulares de ese Ministerio. En el citado informe se analizan las modificaciones normativas respecto a las adopciones internacionales en Letonia durante los últimos años; desde el Reglamento n.º 667, de 2018, del Consejo de Ministros, sobre el procedimiento de adopción, donde se especifica que se requerirá a las familias adoptivas un curso de formación específico sobre la cultura letona, así como algunos documentos adicionales a los que se venían requiriendo; citando también la decisión del Parlamento de Letonia, de 9 de julio de 2020, de introducir enmiendas a la normativa en materia de adopciones internacionales, en previsión de la prohibición de las adopciones de niños y niñas, desde el 1 septiembre ese mismo año, hasta la entrada en vigor de las enmiendas a la Ley de Protección de los Derechos del Menor; y, finalmente, explica las modificaciones introducidas el 16 diciembre 2021, por el Parlamento de Letonia, cuya entrada en vigor será el 1 de julio de este año, que incorporan el requerimiento de un acuerdo bilateral entre Letonia y el Estado receptor, además de establecer nuevas exigencias procedimentales que dificultan aún más el procedimiento de adopción internacional de niños y niñas de ese país por parte de familias españolas, teniendo ya, en los últimos años dichos procedimientos una frecuencia muy baja, constituyéndose adopciones casi únicamente por parte de Estados Unidos.

Como conclusión, se comunica que no hay objeción a la propuesta de suspensión de la admisión de ofrecimientos de adopción para Letonia, realizada por esta Dirección General, por las razones ya expuestas.

Recientemente, el Ministerio de Bienestar Social de ese país, ha comunicado que el pasado 16 diciembre 2021, se realizaron enmiendas al marco normativo, que conllevarán cambios en los procedimientos actuales. Estos cambios entrarán en vigor el próximo 1 de julio de 2022, tal como se especifica también en el informe remitido desde la Embajada de España en Riga. A partir de ese momento, para seguir tramitando adopciones internacionales en Letonia, será necesario un acuerdo bilateral entre ambos países. En la actualidad, los procesos de adopción internacional son muy poco frecuentes y no se puede garantizar que los expedientes recibidos tengan una asignación antes de la entrada en vigor de la nueva normativa, es decir, antes del 1 de julio de 2022.

En aplicación de lo establecido en el art. 8.2º del citado RD, esta Dirección General, en base a los argumentos expuestos anteriormente, elevó a consulta a las Entidades Públicas la suspensión de la tramitación de las adopciones internacionales con Letonia el día 9 febrero 2022 y, posteriormente, en la reunión de la Comisión Sectorial de Infancia y Adolescencia, de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, de 13 de julio de 2022. En la citada Comisión, las Entidades Públicas mostraron su acuerdo con la suspensión de la tramitación de nuevos ofrecimientos de adopción internacional en Letonia.

Por todo lo expuesto y en base a la información disponible, se considera necesaria la suspensión de la tramitación de nuevos expedientes de adopción internacional, dada la complejidad para la constitución de adopciones internacionales en ese país, a partir de la aprobación y entrada en vigor de su nueva normativa en ese país, el escaso número de adopciones internacionales que ya se estaban constituyendo en ese país en los últimos años, la necesidad de firmar un acuerdo bilateral y el perfil de personas menores de edad susceptibles de adopción internacional y de familias que se ofrecen para ese tipo de adopciones en España”.