



INFORME SOBRE LA TRAMITACIÓN DE VISADOS DE RESIDENCIA PARA REAGRUPACIÓN FAMILIAR EN LA SECCIÓN CONSULAR DE LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN ISLAMABAD

La materia objeto de este informe, la tramitación de visados de residencia para reagrupación familiar en la Sección Consular de la Embajada de España en Islamabad, ha suscitado el interés de los diferentes Grupos Parlamentarios. Prueba de ello son: la Proposición No de Ley (núm. de registro: 161-016364), del Grupo Parlamentario ERC-IU-ICV, para su debate en Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, de 17 de junio de 2008, y la pregunta escrita (núm. de registro: 184-105096) del Grupo Parlamentario Catalán CiU que planteó en el Congreso, el 10 de marzo de 2010. Asimismo, el Grupo Parlamentario ERC-IU-ICV solicitó la comparecencia en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, convocada para el día 24 de febrero de 2011, del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para que informara sobre la situación de irregularidades detectadas en el procedimiento de tramitación de los visados de reagrupación familiar en la Sección Consular ya mencionada, las denuncias por parte de diversos colectivos y las medidas que se estuvieran llevando a cabo para asegurar la transparencia en el funcionamiento (núm. de registro 212-159798). Posteriormente, la Portavoz del Grupo Parlamentario ICV, Sra. Nuria Buenaventura, tuvo a bien retirar dicha solicitud de comparecencia, mientras el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se comprometió a elaborar un informe sobre dicho asunto.

Por tanto, el objeto de este informe es, por una parte, informar de manera más pormenorizada sobre la práctica general de las Oficinas Consulares de España en el extranjero, de las disposiciones que guían dicha práctica y, en particular, de la actuación de la Sección Consular de la Embajada de España en Islamabad.

En referencia al primer punto y, en particular, al ejercicio del derecho a la reagrupación familiar, la actuación de las Embajadas y Consulados españoles debe atenerse a los requisitos establecidos en el artículo 39 del *Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre*. En el caso del cónyuge y descendientes menores de edad o incapaces, debe acreditarse el vínculo familiar con el reagrupante. Para la reagrupación de un ascendiente, debe acreditarse el vínculo familiar con el reagrupante y, además, que esté a cargo del reagrupante (que dependa económicamente de él) y que existan razones que justifiquen la necesidad de autorizar su residencia en España. El artículo 43.4 de la citada norma señala que *"si los representantes de la Administración llegaran al convencimiento de que existen indicios suficientes para dudar de la identidad de las personas, de la validez de los*



documentos, o de la veracidad de los motivos alegados para solicitar el visado, se denegará su concesión de forma motivada".

Las causas de denegación de un visado por reagrupación familiar pueden deberse a varios motivos. Así, por ejemplo, el hecho de que un matrimonio o un nacimiento se hayan inscrito poco antes de presentar una solicitud de visado no es en sí mismo motivo de denegación, pero puede generar dudas razonables sobre la autenticidad del vínculo familiar alegado, dudas que si no son despejadas pueden motivar la denegación de un visado de reagrupación familiar por no acreditar suficientemente el vínculo familiar. Es decir, el motivo de la denegación del visado no es que se haya inscrito recientemente un matrimonio o nacimiento, sino que pueden surgir dudas sobre la identidad de las personas y/o validez de los documentos aportados y, por tanto, sobre el vínculo familiar alegado, requisito fundamental para la concesión del visado de reagrupación familiar

En cuanto al segundo punto de este informe relativo a la Sección Consular de la Embajada de España en Islamabad, a fin de realizar un informe lo más exhaustivo y acorde con la realidad posible, hay que abordar, en primer lugar, los factores que intervienen en el normal funcionamiento de esta Sección Consular y que habrían causado la demora en la obtención de los visados, para, en segundo lugar, conocer las medidas que tanto el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, como la propia Sección Consular han implementado para mejorar la prestación de servicios.

Así, en el caso particular que nos ocupa, debe tenerse en cuenta que varios factores condicionaban el normal funcionamiento de la Sección Consular en Islamabad, a saber:

1. El elevado fraude documental detectado en Pakistán (tanto documentos falsos como documentos expedidos válidamente que contienen información falsa). El fraude documental se detectó en todo tipo de solicitudes de visados (trabajo, estudios, reagrupación familiar, negocios), solicitudes de inscripción de nacimiento y matrimonio en el registro civil consular y legalización de documentos. El fraude no sólo se detectó en la Sección Consular de la Embajada de España, sino también en los Consulados del resto de países Schengen. En este sentido, el tema es objeto de atención continuamente en las reuniones de cooperación local de los países Schengen y en las de antifraude. Aunque no disponemos de estadísticas exhaustivas, se estima que el fraude documental afectaría al 80 % de los documentos aportados en las solicitudes de visado.



Es por ello que las Representaciones en Islamabad recurrieron a diferentes formas de garantizar la legalidad de los documentos, como contratar a expertos en identificación de documentos falsos o mecanismos de verificación de la filiación y de la edad.

2. La legislación y práctica registral en Pakistán. La mayoría de registros en Pakistán se mantienen manualmente y se produce un gran porcentaje de errores en las inscripciones registrales. De ahí, la necesidad habitual de realizar requerimientos de subsanación por haberse aportado documentación incompleta. Aproximadamente en un 70 % de los expedientes se solicita subsanación, bien porque no se ha aportado toda la documentación requerida, o bien porque la documentación aportada lleva a plantear dudas sobre la identidad de la persona, la validez de la documentación o la veracidad de los motivos alegados.

Ejemplos de situaciones registrales que llevan a plantear dudas son:

- No hay legislación sobre nombres y apellidos. Los hermanos no tienen los mismos apellidos y una persona puede tener desde un sólo nombre hasta cuatro nombres;
 - En las inscripciones de nacimiento de los Registros manuales no se inscribe el nombre de la madre sino el de la matrona que atendió el parto;
 - En las inscripciones de matrimonio se registra el estado civil previo de la esposa pero no el del marido, con lo que en los casos de poligamia hay que solicitar información suplementaria para comprobar los vínculos matrimoniales vigentes o válidos porque podrían afectar a la reagrupación familiar;
 - Una persona puede aparecer con distintos nombres en distintos documentos, pues es práctica habitual cambiarse de nombre sin realizar el expediente que se requiere en la legislación registral local y sin actualizar los demás documentos;
 - Registrar los nacimientos de los hijos a muy avanzada edad y sin respetar el procedimiento legal establecido para ello.
3. La legislación civil de familia en Pakistán y de las instituciones jurídicas, que no tienen encaje en la legislación española y que hay que verificar adecuadamente porque afectan a la reagrupación familiar (poligamia, sentencias de guardia y custodia, matrimonios verbales o por teléfono).



4. La necesidad de realizar una segunda verificación mediante entrevista personal al solicitante de visado. La dificultad para localizar a los interesados en zonas rurales. Y La delicada situación de seguridad en Pakistán que imposibilita el acceso de los ciudadanos pakistaníes a la Representación española.
5. La escasa dotación de medios de que disponía la Sección Consular en relación con el creciente número de solicitudes de visados que había que atender. El auge en las solicitudes de este tipo de visados empezó a partir del año 2000. En esos momentos esta Representación no tenía medios humanos para recibir, registrar, procesar y verificar la documentación que acompañaba a las solicitudes de visados.

Ante estos factores que influían en el normal funcionamiento de la Sección Consular de la Embajada en Islamabad, esta tuvo que arbitrar diversos mecanismos de solución.

Por una parte, el recurso a la colaboración con varios despachos de abogados locales de reconocido prestigio y solvencia en la materia, para la verificación de los documentos aportados y los vínculos familiares alegados (posibilidad está prevista en la Disposición Adicional Sexta del Reglamento de Extranjería). El trabajo de los abogados se concentró en visitar los distintos registros municipales donde se emitían los certificados presentados y en entrevistar a los solicitantes. Después elaboraban un informe dirigido al Encargado de Asuntos Consulares en el que reflejaban todas las incidencias documentales y de vínculos familiares que habían comprobado durante la investigación.

En estos momentos, la Embajada de España sigue recurriendo a 5 despachos de abogados de reconocida solvencia para realizar ese tipo de verificaciones. Aunque el número de despachos colaboradores puede variar, dependiendo de la demanda de solicitudes y de la decisión del Encargado de Asuntos Consulares que hace un seguimiento continuo del trabajo de los despacho de abogados.

Por otra parte, como se ha mencionado anteriormente, las autoridades pakistaníes imponen unos controles de seguridad muy estrictos para acceder al enclave diplomático en el que se encuentra la Embajada de España y, en consecuencia, dificultan el acceso a todas aquellas personas que no sean titulares de una tarjeta de identidad autorizada o de un pasaporte de alguno de los países cuya Embajada se encuentra en dicho enclave. En estas circunstancias, se arbitró la solución de implantar un sistema de externalización de algunos servicios como la recepción de



solicitudes, devolución de la documentación y recaudación de las tasas de visados a través de una empresa privada. De esta manera, se garantiza el acceso de los pakistaníes a los servicios consulares.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que externalizar servicios no significa que la Administración, en este caso la Sección Consular de la Embajada española en Islamabad, ceda sus competencias a la empresa privada o prescindiera de la legalidad que debe revestir todo procedimiento administrativo. La empresa seleccionada fue TCS y se encarga, primordialmente, de la recogida de las solicitudes de visado, devolución de pasaportes y documentación aneja, incluida la notificación de denegación en caso de no expedición del visado.

Esta colaboración se rige por un acuerdo entre la Embajada de España y TCS y contiene un estricto protocolo de seguridad y de protección de datos. Las solicitudes de visado y los documentos justificativos se introducen en un sobre cerrado y se sellan en presencia del solicitante. El sobre se remite posteriormente a la Embajada de España. Además, es importante señalar que la relación y comunicación entre la Embajada de España y la empresa es muy fluida. La oficina de TCS recibe visitas de control periódicas por parte del Encargado de Asuntos Consulares y otro personal de la Sección Consular de la Embajada de España en Islamabad.

Otra medida aplicada para mejorar el funcionamiento de la Sección Consular fue el incremento de la dotación de su personal a partir de 2008, con la contratación de dos empleados locales que se han encargado de registrar las solicitudes de reagrupación familiar. Igualmente, durante, el año 2009, se incorporaron a esta Sección Consular dos jefes de visados, que vinieron a unirse así al único existente. Este incremento en la dotación de personal ha posibilitado una mejor reorganización del trabajo, especialmente durante el año 2010, dando salida al atraso en el procesamiento, estudio y resolución de expedientes.

Finalmente, cabe mencionar que las cifras que maneja esta Sección Consular muestran cómo, en los últimos años, el porcentaje anual de visados de reagrupación familiar denegados es aproximadamente del 5%, en otras palabras se resuelve positivamente el 95% de los visados solicitados. El porcentaje de denegaciones es tan bajo por dos motivos: por una parte, porque se recurre al sistema de verificación documental y, por otra, porque se solicita subsanación de procedimiento requiriendo nueva documentación. Si no se utilizaran esos dos mecanismos el porcentaje de denegaciones sería mucho más alto, ya que como se ha indicado, en el 70% de los casos, los solicitantes presentan la documentación incompleta o los documentos presentados contienen errores registrales, cuando no falsos.



Como consecuencia, es verdad que los procedimientos se alargan, pero también es verdad que se despejan mejor las dudas sobre la identidad de las personas, la validez de los documentos, o la veracidad de los motivos alegados para solicitar el visado. De esta manera, al tener mayor número de pruebas, se pueden motivar mejor las resoluciones tanto estimatorias como desestimatorias. Lo que en última instancia también reduce la sobrecarga y facilita el trabajo de los juzgados de lo contencioso administrativo en España, que tienen que resolver los recursos en Apelación.

Por otro lado, es cierto que se han detectado notificaciones de denegación en las que aparece el motivo formal de denegación, pero no las razones concretas que generaban esos indicios. En este sentido, con la finalidad de dar una mayor protección jurídica al administrado, este Ministerio ha recordado a las Embajadas y Consulados la necesidad de hacer constar en las denegaciones las razones concretas que motivan, en última instancia, la denegación. Además, hay que tener en cuenta que, de acuerdo al procedimiento administrativo español, la resolución de un visado pone fin a la vía administrativa por lo que todo solicitante tiene derecho a recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y potestativamente en reposición ante el órgano que dictó la resolución.

Por tanto, en el caso particular de la demora en la resolución de solicitudes, hay que buscar las causas en lo que ya se ha puesto de relieve en este informe: la delicada situación de seguridad en Pakistán que imposibilita el acceso de los ciudadanos pakistaníes a esta Representación, la falsedad documental y documentación defectuosa aportada, y la escasa dotación de medios de que disponía la Sección Consular afectada en relación con el creciente número de solicitudes de visado que tienen que atender.

Pese a ello, la Sección Consular de la Embajada de España en Islamabad resolvió, durante el pasado año 2010, prácticamente todos los expedientes de visado de residencia para reagrupación familiar que venía arrastrando los últimos cinco años. De este modo, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2010 se han expedido 9.050 visados de reagrupación familiar, con lo que se da por finalizado el retraso en la resolución de expedientes anteriores a 2010. En todo caso, la demora que existe aún se debe a las dificultades en localizar a los solicitantes para que subsanen errores en el procedimiento. Es decir, al margen de la posible existencia de algún supuesto concreto de interpretación errónea de la normativa y que, llegado el caso, se procedería a su revisión por la propia Embajada o, en su caso, por vía jurisdiccional, este Ministerio considera que se ha actuado correctamente poniendo los medios necesarios para atajar las dificultades detectadas.

