



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO



34 Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo

Atención a menores extranjeros no acompañados

Documento de síntesis

Octubre de 2019



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

Índice

<u>1 Introducción.....</u>	<u>3</u>
<u>2.- Algunos datos para dimensionar el fenómeno. Especial referencia al Registro de Menores Extranjeros No Acompañados.....</u>	<u>5</u>
<u>3.- Prevención del desarraigo familiar y social. Actuaciones en países de origen</u>	<u>10</u>
<u>4.- Formas de llegada y dispositivos para la primera acogida de emergencia. Atención inmediata.....</u>	<u>13</u>
<u>5.- Evaluación de la edad.....</u>	<u>18</u>
<u>6.- La valoración de la posibilidad de repatriación.....</u>	<u>23</u>
<u>7.- Atención integral.....</u>	<u>25</u>
<u>8.- Documentación del menor: autorizaciones de residencia.....</u>	<u>30</u>
<u>9.- Obtención de la autorización de trabajo.....</u>	<u>33</u>
<u>10.- Atención y apoyo a menores no acompañados que al alcanzar la mayoría de edad dejan de estar tutelados por la entidad pública, dispongan o no de autorización de residencia.....</u>	<u>35</u>
<u>11.-Protección a menores víctimas de trata de seres humanos.....</u>	<u>39</u>
<u>12.- Asilo y protección internacional a menores extranjeros no acompañados...43</u>	
<u>13.- Coordinación y colaboración administrativa.....</u>	<u>47</u>
<u>14.- RESUMEN EJECUTIVO.....</u>	<u>50</u>



1 Introducción

La atención a personas menores de edad que, siendo nacionales de otros países o apátridas, llegan a España solas, sin estar acompañadas por personas adultas responsables y sin referentes familiares en España, **se mueve entre dos lógicas que operan, en muchas ocasiones, de forma contradictoria**. La lógica de las **políticas migratorias** actualmente imperantes, cuyo objetivo es limitar el número de llegadas de personas, especialmente de determinados perfiles; y la lógica de la **protección y defensa de los derechos reconocidos a la infancia y adolescencia** en situación de desprotección.

Corresponde a las defensorías del pueblo garantizar que las actuaciones de las distintas administraciones, con responsabilidad en la atención a estos menores de edad, respondan a su superior interés, **primando, en todo caso, el enfoque de infancia respecto a la condición de inmigrante**.

El análisis de las actuaciones de las administraciones con competencia en la materia pone en evidencia que, en no pocas ocasiones, se incumple este principio, por lo que **resulta imprescindible que desde las defensorías se extremen la supervisión y el control de estas intervenciones**.

Nos enfrentamos a un fenómeno muy complejo por su heterogeneidad causal, por la especial vulnerabilidad en la que se encuentran sus protagonistas, por la complejidad de las respuestas a las consecuencias que tiene en las personas que lo protagonizan, por el entramado de administraciones que intervienen y por las repercusiones sociales que provoca. El sistema de protección de menores ha de atenderlos de manera integral y especializada, dadas las singulares necesidades que presentan. En todo caso, **las medidas que se adopten deben basarse en el análisis individualizado de esas necesidades y en la defensa de su superior interés**.

Por estos motivos, en cumplimiento de la normativa de protección de menores, **todos los esfuerzos** tendentes a garantizar la defensa de los derechos de los menores de edad, que se encuentran en España en situación de especial vulnerabilidad y desprotección al carecer de referentes familiares, **deben redoblarse en una sociedad que está obligada a la protección de la infancia y de la adolescencia, sin ningún tipo de discriminación, y atendiendo debidamente a cada menor según sus circunstancias y necesidades cambiantes**.

Pero ello no debe hacernos olvidar **la responsabilidad que tienen los países de origen de los menores que abandonan su país**. Las defensorías del pueblo somos conscientes de que las causas que llevan a estos niños y niñas a abandonar sus países de origen están íntimamente relacionadas con las razones que llevan a muchos adultos a migrar.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

Desde las ciencias sociales se considera a estos menores no sólo personas vulnerables, sino puntos centrales de apoyo en las estrategias transnacionales que las familias llevan a cabo. Se está produciendo una progresiva feminización e infantilización de las migraciones que evidencia la continuada movilización de los que tradicionalmente han sido entendidos como “inmóviles” o “dependientes” (mujeres, niños o ancianos), y ello debido a la quiebra de los sistemas tradicionales de cuidado.

Sin embargo, aun compartiendo el anterior análisis, **como defensorías del pueblo estamos firmemente comprometidos con la Convención de los Derechos del Niño**. Esto significa que, como menores de 18 años, han de ser considerados niños y niñas hasta su mayoría de edad y, por tanto, ser objeto de protección con independencia del grado de autonomía personal que hayan alcanzado. Sus motivaciones o el contexto del que provienen no pueden servir de excusa para construir respuestas jurídicas que subrayen la diferencia al considerar que su grado de autonomía para “elegir migrar” los hace diferentes a “nuestros niños” y, por tanto, menos merecedores de la protección que les otorga su condición de menores en situación de desamparo.

La anterior postura es el principio rector de las actuaciones de las defensorías en la supervisión de la actuación de las distintas administraciones con competencia en la materia. No obstante, se ha de dejar constancia desde el inicio de este documento, de **la urgente necesidad de revisar el actual sistema** que provoca que, simplemente por su situación geográfica o bien por sus condiciones socioeconómicas, determinados sistemas de protección de menores autonómicos hayan de asumir la tutela de un número de menores en ocasiones muy superior a su capacidad.

Resulta urgente que las distintas Administraciones competentes, en coordinación con los sistemas autonómicos de protección de menores, **establezcan un sistema de protección garantista para estos menores que, poniéndolos en el centro, sea capaz de repartir de una manera coordinada, solidaria, ordenada y responsable su atención y tutela**.

Además de la coordinación entre administraciones, **la sensibilización** constituye una herramienta fundamental para concienciar de la necesidad de proteger a los niños y niñas extranjeros sin referentes familiares. En este sentido, **los Ayuntamientos, por ser la administración más próxima al ciudadano, así como la sociedad en su conjunto, tienen un papel clave**.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

Lo expuesto hasta el momento justifica, sin lugar a duda, que las defensorías del pueblo hayan escogido este tema para sus 34 Jornadas de Coordinación.

El trabajo que presentamos a continuación es el resultado de la puesta en común de las actuaciones que, respecto de esta materia, se vienen llevando a cabo desde las distintas defensorías y servirá de documento de debate en las 34 Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo que se celebrarán en Sevilla los próximos 15 y 16 de octubre de 2019.



2.- Algunos datos para dimensionar el fenómeno. Especial referencia al Registro de Menores Extranjeros No Acompañados.

Los datos que constan en cada uno de los informes de las defensorías han sido aportados por las entidades públicas con competencia en protección de menores de las respectivas comunidades autónomas.

Para su obtención, se elaboró un cuestionario que ha sido cumplimentado, de forma desigual, por las referidas entidades públicas. Por ello no se pretende un análisis estadístico de los datos, ni tan siquiera establecer comparativas entre comunidades autónomas. **Se utilizarán exclusivamente para analizar las tendencias que permitan dimensionar el fenómeno objeto de estudio.**

Cada una de las defensorías ha aportado datos del número de menores atendidos en el sistema de protección en 4 fechas concretas de los años 2017 y 2018. Estos datos nos permiten valorar la evolución del número de menores extranjeros no acompañados atendidos, según los datos facilitados por las comunidades autónomas.

	Fechas			
Comunidad autónoma	30/09/2017	31/12/2017	30/09/18	31/12/18
Andalucía	1281	1302	2719	3488
Cataluña	800	1153	2564	3450
País Vasco*	--	587	790	825
Canarias	--	105	259	264
Comunidad Valenciana	152	316	528	622
Aragón	70	90	108	312
Navarra	18	24	--	--
Castilla y León	--	71	--	133

**Más del 70% atendidos en Vizcaya.*

El **informe de la Fiscalía General del Estado de 2018** señala que en dicho ejercicio, según la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, han sido localizados 7.026 menores extranjeros no acompañados llegados a España por vía marítima en pateras u otras embarcaciones frágiles. Este dato representa un incremento espectacular de un 199,61% en relación al año 2017 (2.345), y de un 3.050 % respecto al número de menores que llegaron por esta misma vía en el año 2014 (223). El 96,9 % (6.810) son de sexo masculino y el resto (216) son niñas. Mayoritariamente proceden de Marruecos (61,89 %), República de Guinea (14,10%), Mali (8,15%), Argelia (5,6%), Costa de Marfil (4.5%) y Gambia (1.69 %), seguidos por otra zonas principalmente del África Subsahariana (también se ha localizado un menor de Arabia Saudí, otro de la India y trece de Bangladesh).



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

El Defensor del Pueblo de España inició en el año 2016 una actuación de oficio con las entidades de protección de menores autonómicas y con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras al objeto de conocer el número de menores extranjeros no acompañados en todo el territorio nacional y detectar, en su caso, las deficiencias existentes en el Registro de menores extranjeros no acompañados. **Las divergencias entre los datos recibidos no permiten conocer el número de menores extranjeros no acompañados en cada comunidad autónoma.**

Estos datos son un claro reflejo de **la dificultad para obtener información fiable respecto de los menores extranjeros no acompañados atendidos en los sistemas de protección de las comunidades autónomas.**

A partir de los datos indicados y de otros que aparecen en los informes elaborados por las defensorías, podemos identificar las siguientes **tendencias**:

- 1) Aumento constante del número de menores que llegan a España sin estar acompañados de adultos responsables y sin referentes familiares en nuestro país. Desde 2016 se evidencia un fuerte incremento en la entrada de menores extranjeros no acompañados que se ha venido mantenido.
- 2) Diferente nivel de incidencia entre comunidades autónomas. Incide de forma muy determinante su localización geográfica (Andalucía, Melilla, Ceuta: llegada), pero también otras cuestiones que tienen que ver con los desplazamientos de los menores (Cataluña, País Vasco, Comunidad Valenciana: tránsito, estancia definitiva, etc.) según la información de la que disponen en sus propios países, que muchas veces es inexacta.
- 3) Mayoritariamente proceden de países del Magreb, aunque existe una gran diversidad de países de origen.

Los porcentajes de menores procedentes de Marruecos, respecto del total de los menores extranjeros no acompañados atendidos por las comunidades autónomas, son muy elevados (Andalucía el 70%; Cataluña el 76,2%; País Vasco el 62%; Canarias el 87,3 %; Galicia el 51,7%; Navarra el 90%; Castilla y León el 62%; Aragón el 88%).

El resto de menores provienen de Argelia y de otros países del África subsahariana (Guinea, Ghana, Mali, Costa de Marfil, Camerún, Senegal, Gambia, Sudán, República Democrática del Congo, Sierra Leona, etc.), Siria o Albania.

- 4) Muy mayoritariamente son varones con edades comprendidas entre los 15 y los 17 años. La tendencia refleja que, en muchos territorios, la entrada de chicas ha descendido.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

5) La forma de entrada es muy variada (pateras, bajo de los camiones, etc.), aunque se observa que en ha aumentado el número de entradas en pateras, incluso en épocas en las que la climatología es adversa.

6) Gran movilidad dentro del territorio del Estado. La gran movilidad de estos menores por todo el territorio del Estado, porque su destino definitivo se encuentra en un punto diferente de nuestro país o en otros países de la Unión Europea, es otra de las características remarcada en los informes emitidos.

7) El incremento de menores procedentes de otros países sin referentes familiares ha supuesto un fuerte impacto en los sistemas de protección de menores de cada comunidad autónoma.

8) Los sistemas autonómicos de protección se han visto totalmente desbordados, incluso en aquellas comunidades en las que la llegada de menores extranjeros no acompañados no ha sido especialmente numerosa.

No obstante, el impacto que la llegada de estos menores tiene en cada uno de los sistemas de protección debe ser analizado atendiendo a su nivel de desarrollo y adecuación. Podríamos caer en la tentación de justificar el bloqueo de los sistemas de protección atribuyendo como única causa la llegada de estos menores, pero, sin duda, nuestros sistemas de protección ya venían mostrando carencias que se han agudizado con la atención a los menores extranjeros no acompañados.

Para poder dimensionar adecuadamente el fenómeno y garantizar las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal en materia de garantía y protección del interés superior del menor, es preciso hacer una especial referencia al **Registro de Menores Extranjeros No Acompañados.**

Este Registro, que debe estar debidamente actualizado, se encuentra regulado en el artículo 215 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (en adelante se mencionarán estas normas en el texto como ley de extranjería y reglamento de extranjería).

No obstante, desde el Defensor del Pueblo de España se detecta falta de coordinación entre entidades de protección y autoridades policiales lo que impide o demora la inscripción. Por este motivo, inició una actuación de oficio y se han tramitado un número importante de quejas en las que se acredita la falta de actualización de datos de los menores en el Registro, así como la localización y la puesta a disposición de los servicios de protección de menores en otras comunidades distintas de las que ostentaban su guarda o tutela, sin que se detecten las medidas de protección anteriormente acordadas.

En ese mismo sentido, se han comprobado casos en los que los menores son puestos a disposición de los servicios de protección de menores, tras ser detectados



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, pese a que constan como que han abandonado los centros de protección de menores de otras comunidades dado que no se había actualizado el Registro.

Desde el Defensor del Pueblo Andaluz se informa de que aunque la norma establece que no ingresará ningún menor en el Sistema de Protección sin la reseña realizada, hay provincias en las que se realiza la misma, pero no se entrega al Sistema de Protección el número ordinal de los menores hasta pasado un mes de su ingreso como mínimo, con el consiguiente perjuicio para que se pueda localizar rápidamente a un menor y evitar además la posibilidad de que haya una ficha duplicada en el Sistema Informático de Menores Extranjeros (SIME), dada la enorme movilidad de esta población.

Desde el Síndic de Greuges de Cataluña se informa de los problemas de fiabilidad y de significación -en parte porque hay una información incompleta-, disparidad de condiciones y garantías médicas y jurídicas en los procedimientos de determinación de la edad en las diferentes comunidades autónomas y errores inducidos por los propios menores en cuanto a su identidad y documentación aportada en el pasado.

Se han detectado casos de menores que han quedado sin protección por constar como mayores de edad en el Registro y, tras presentar alegaciones y someterse a pruebas médicas, se ha determinado la minoría de edad.

En visitas cursadas por el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana a distintos centros en los que se atiende a menores extranjeros no acompañados, se comprueba que, si bien los centros disponen de las fichas de inscripción, estas aportan una información muy limitada (ordinal, nombre y apellidos, fecha de nacimiento o decreto de determinación de la edad y en «observaciones» se hace referencia a la localidad en la que consta que fue inscrito en el Registro de Menores Extranjeros no Acompañados).

Síntesis/conclusiones

1ª) Se constata la existencia de dificultades para obtener datos fiables respecto de los menores extranjeros no acompañados atendidos en los sistemas de protección de las comunidades autónomas.

2ª) La información disponible en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados resulta escasa, incompleta y, en ocasiones, poco fiable. Algunas de las razones que justifican estas disfunciones son la falta de actualización de datos del Registro y la ausencia de coordinación entre las entidades de protección y las autoridades policiales.

3ª) Disponer de una información completa y actualizada (conforme a lo dispuesto legalmente) permitiría no duplicar, entre otras, la realización de pruebas de determinación de la edad o la adopción de medidas de



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

protección ya adoptadas en otras comunidades autónomas, favoreciendo de este modo la coordinación entre las instituciones implicadas.

Recomendaciones:

2.1.- Solicitar al Ministerio Fiscal la adopción de todas las medidas necesarias para que el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados se mantenga permanentemente actualizado, convirtiéndolo en un instrumento útil para la identificación y reseña de menores, y también para el conocimiento de las características y necesidades de la población a la que se ha de proteger.

2.2.-Establecer un protocolo único en todo el territorio nacional que garantice que los datos competencia de las comunidades autónomas que contempla el artículo 215 del Reglamento de Extranjería (centro de acogida o lugar de residencia, entidad bajo cuya tutela se halle el menor, y traslado de éste entre comunidades autónomas) sean actualizados de forma permanente en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados.

2.3.-Constituir un grupo de estudio que analice las mejoras que deben aplicarse al actual Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, así como las mejoras que se han de realizar en las estadísticas que sobre protección a la infancia y adolescencia se elaboran desde el Ministerio competente con las aportaciones de las comunidades autónomas.



3.- Prevención del desarraigo familiar y social. Actuaciones en países de origen

En mayo de 2010, la Comisión Europea emitió una comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo con el título *Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014)*.

Dicho plan actúa sobre cuatro ejes prioritarios relacionados con la integración de la migración de los menores en la cooperación al desarrollo, la sensibilización y prevención en países de origen y tránsito para mejorar la identificación y detección temprana de las víctimas de trata de seres humanos, la información sobre los riesgos derivados de las migraciones y las alternativas existentes.

Igualmente establece la necesidad de que desde la Unión Europea se promueva y financie el desarrollo de sistemas de protección de la infancia en los países de origen, con un doble objetivo: prevenir la migración insegura y asegurar que los procesos de repatriación por reagrupamiento familiar respondan al superior interés del menor.

Todos los países de origen de los menores extranjeros no acompañados a los que hemos hecho referencia en el apartado anterior han firmado y ratificado la [Convención de Derechos del Niño \(1989\)](#). Por ello, quedan obligados a disponer de un sistema de protección capaz de garantizar los derechos de los menores, con especial atención a lo dispuesto en los [artículos 3.2, 4 y 8](#) de la mencionada Convención.

Sin embargo, la realidad pone en evidencia que no ocurre así y muchos de estos menores se mueven por situaciones de conflicto bélico, pobreza extrema, exclusión y marginación, falta de expectativas, orientación sexual, motivos religiosos o cualquier otra situación discriminatoria.

Con carácter general, el interés superior del menor pasa por evitar los procesos de desarraigo familiar y social inherentes al abandono del país. No obstante, una vez que los menores se mueven, tanto los países de tránsito como los países de recepción quedan obligados a garantizar los derechos contenidos en la mencionada Convención, asegurando su protección y atención integral. Y todo ello priorizando la condición de menor de edad por encima de persona migrante.

Como hemos dicho inicialmente, al abordar los movimientos de los menores extranjeros no acompañados, **resulta imprescindible la colaboración internacional en materia de infancia y adolescencia.**

En España, la normativa estatal sobre extranjería regula la posibilidad de que la Administración central del Estado establezca acuerdos de colaboración con los países de origen de los menores extranjeros no acompañados que aborden, de forma integral, la prevención de la inmigración irregular, la protección y el retorno de los menores no acompañados.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

En 2007 se firmó el Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre la cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado (Rabat, 6 de marzo de 2007).

Dicho Acuerdo, en su artículo 2, recoge como objetivos la adopción de medidas de prevención centradas en el desarrollo social y económico de las zonas de origen de los menores de edad no acompañados y la lucha contra las redes de tráfico de personas. Asimismo, señala que se ha de favorecer «el retorno asistido de los menores al seno de sus familias o a la institución de tutela del país de origen, así como su reinserción social».

Sin embargo, no se tiene constancia de datos concretos sobre el funcionamiento del acuerdo, más allá de su inaplicación en lo que se refiere a la adopción de medidas dirigidas al retorno de los menores a su país de origen.

Igualmente, la normativa de extranjería regula la posibilidad de que las comunidades autónomas establezcan acuerdos con los países de origen, dirigidos a procurar que la atención e integración social de los menores se realice en su entorno de procedencia.

El Síndic de Greuges de Cataluña informa de que entre 2006 y 2011 el Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat de Cataluña promovió la creación del Programa Barcelona-Tánger, que posteriormente se denominó Programa Cataluña-Magreb, dirigido a niños con intención de migrar y al estudio de posible reagrupamiento de niños ingresados en centros de protección en Cataluña, con una dotación presupuestaria inicial de tres millones de euros, que concluyó en 2011 por razones de restricción presupuestaria.

Síntesis/conclusiones

- 1ª)** Es necesario que desde la Unión Europea se avance en la promoción y financiación de acciones dirigidas al desarrollo de los sistemas de protección en los países de origen de los menores extranjeros no acompañados y de los países de tránsito.
- 2ª)** Ni desde la Administración central del Estado ni desde las Administraciones de las comunidades autónomas se vienen promoviendo acuerdos de colaboración con países de origen de los menores extranjeros a fin de prevenir, con carácter general, movimientos de menores no acompañados y procurar su atención y protección en aquellos.
- 3ª)** Desde los países de origen -especialmente Marruecos- deben adoptarse las medidas necesarias para mejorar su sistema de protección a la infancia, conforme a su condición de país firmante de la Convención de Derechos del Niño.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

Recomendaciones

A la Administración General del Estado:

3.1.- Elaborar, en coordinación con las comunidades autónomas, un Plan estratégico nacional de atención a menores extranjeros no acompañados, en el que se incluya un diseño básico, evaluación y financiación de acuerdos de colaboración con países de origen, y que asimismo aborde de forma integral la prevención, la protección y, en su caso, el retorno , asegurando el superior interés de estos menores.

3.2.- Evaluar las acciones realizadas para desarrollar el *Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014)*, teniendo en cuenta la situación actual de la atención a estos menores en los países de la Unión Europea.

3.3 Promover la elaboración, en el marco de la Unión Europea, del *Plan de Acción sobre menores no acompañados (2020-2024)*, estructurando medidas concretas de apoyo programático y financiero dirigido a los países de origen, de tránsito y estancia de los menores extranjeros no acompañados.



4.- Formas de llegada y dispositivos para la primera acogida de emergencia. Atención inmediata.

Las razones que señalan los propios menores como desencadenantes para abandonar su país, nos sitúa ante un **colectivo muy heterogéneo**, cuyas necesidades de atención y protección deben ser tratadas de forma individualizada.

Las causas conocidas que aparecen con mayor frecuencia son: huir de conflictos armados, huir de situaciones de pobreza y exclusión, probables víctimas de trata, buscar mejores condiciones de vida y un futuro mejor, y abandonar su país por cuestiones de orientación sexual, motivos religiosos o cualquier otra situación discriminatoria.

Las formas de llegada más habituales son:

- Directamente desde sus países de origen (habitualmente en pateras, bajo los ejes de un camión, como polizones en un barco, viaja con la familia y luego se queda solo, viaja en barco o avión, etc.). En muchas ocasiones han pagado dinero a las mafias para realizar el viaje.
- Tras largos periplos migratorios, en los que han pasado por varios países. Es muy habitual que en estos periplos hayan sido víctimas de abusos, trata, violencia física, psicológica y/o sexual, etc.
- Han entrado por otras comunidades autónomas, en las que pueden o no haber tenido contacto con los sistemas de protección.

En todo caso, **se trata de un colectivo de menores que se encuentra en una especial situación de vulnerabilidad y desprotección, con unas necesidades que afectan no solo a la esfera física sino, fundamentalmente, a sus esferas psicológica y emocional, por lo que requieren de una primera acogida integral y especializada.**

En consecuencia, los recursos de los sistemas de protección se deben adaptar a las necesidades específicas de los menores, sin que por ello se generen sistemas paralelos en las distintas comunidades autónomas. La adaptación es clave, en especial en lo que se refiere a la primera acogida.

Especial atención debe prestarse a los casos de niñas. Pese a disponer de muy pocos datos, y de su situación de invisibilidad, es conocido el grave riesgo que tienen de caer en redes de trata y explotación sexual, etc.

La atención inmediata no puede quedar limitada al ingreso en un centro de emergencia o de primera acogida. **Este tipo de atención requiere garantizar de manera activa los derechos de los menores** durante dicha primera fase en tanto se determina la edad o se hace efectiva la tutela.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

Los sistemas de protección a la infancia disponen de centros para la primera acogida (centros de recepción y acogida) que se han visto desbordados por una llegada de menores extranjeros no acompañados que se produce por flujos simultáneos y numerosos.

Por ello se han ido generando **servicios residenciales de emergencia** —sobre todo en las comunidades autónomas a las que llega un mayor número de menores— específicamente previstos para su atención.

La creación de estos recursos de emergencia **se ha realizado de forma apresurada**, en función de una demanda que no para de crecer, lo que provoca, en muchas ocasiones, que **se incumpla la normativa vigente en cada una de las comunidades autónomas, en materia de condiciones básicas de funcionalidad y habitabilidad, y también que se incumpla la normativa de autorización de centros de atención a la infancia y adolescencia.**

Otra cuestión puesta de manifiesto en los informes de las defensorías está referida a las importantes **dificultades con las que se encuentran las administraciones autonómicas para poder ubicar estos centros**, que con frecuencia provocan el **rechazo inicial de las administraciones locales y de la ciudadanía de las localidades en la que se pretenden ubicar.**

Síntesis/conclusiones

1ª) Con independencia de los motivos que provocaron la salida del menor de su país de origen, de los medios utilizados y de si quiere o no consolidarse en una determinada Comunidad, en nuestro país o en otros, la administración pública competente en materia de protección a la infancia y adolescencia del lugar a donde llega el menor debe garantizar su atención inmediata y la adopción de todas aquellas medidas que aseguren su protección y asistencia, de conformidad con la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor ([artículo 14](#)) y con la Ley de extranjería ([artículo 35.3](#)).

2ª) La Entidad Pública podrá asumir, en cumplimiento de la obligación de prestar la atención inmediata, la guarda provisional de un menor que será comunicada al Ministerio Fiscal, y procederá simultáneamente a practicar las diligencias precisas para su identificación, investigar sus circunstancias y constatar la situación real de desamparo. A tal efecto, hay que hacer mención al apartado primero del [Capítulo VII del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores extranjeros no acompañados](#) que establece que la Entidad Pública de protección de menores debe prestar la atención inmediata y el acogimiento que el menor



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

requiera, además de explicar cuál es el procedimiento a seguir para asumir la tutela urgente y en el plazo más breve posible.

3ª) De los informes recibidos desde las distintas defensorías, relativos a la atención inmediata, se pueden extraer las siguientes **conclusiones**:

- a) **La atención inmediata** a los menores extranjeros no acompañados se presta por las Entidades Públicas de protección de menores **a través de los centros de recepción, primera acogida o emergencia (según las distintas denominaciones) de la red ordinaria, siendo anecdótico el número de medidas de acogimiento familiar resueltas por las entidades públicas.**
- b) **La creación de plazas de emergencia en algunas comunidades autónomas ha sido exponencial** (Andalucía ha creado 1.511 plazas en los últimos años, Cataluña pasa de 143 plazas en 2016 a 2.705 plazas en 2018; Castilla y León creó 40 nuevas plazas de primera acogida en 2019, etc).
- c) **La urgencia en poner en funcionamiento** este tipo de recursos (acogida y de emergencia) provoca, por un lado, el incumplimiento de la normativa en materia de autorización de centros, vigente en las comunidades autónomas; y , por otro, resistencia o rechazo a que los centros se ubiquen en una determinada localidad, tanto por parte de la ciudadanía como de las propias corporaciones locales.
- d) Debe destacarse la **responsabilidad de los medios de comunicación** en el tratamiento informativo de estos temas. En todo caso deberían evitar el fomento y mantenimiento de estas actitudes contrarias a la creación de dichos recursos.
- e) Tanto los centros de recepción y primera acogida de la red ordinaria como los centros de emergencia específicos **se ven permanentemente sobrepasados en su nivel de ocupación**, lo que genera, en ocasiones, **problemas de convivencia** tanto entre menores como entre menores y personal del centro. También dicha sobreocupación **impide el normal funcionamiento de los centros** y, por tanto, que se alcancen los objetivos de trabajo (obtener información suficiente sobre los menores que permita diseñar el plan de protección individualizado). Todas estas actuaciones tienen repercusiones que afectan directamente al interés superior del menor.
- f) La estancia de los menores en los centros de primera acogida tiene una previsión corta en el tiempo. Pero **la dificultad de derivar estos menores a recursos de acogida de la red ordinaria, previstos para una acogida más estable, hace que se prolongue su estancia en aquéllos más tiempo del inicialmente previsto**, lo cual tiene repercusiones negativas sobre los niños y niñas. De esta forma los centros de emergencia y primera acogida se convierten



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

en recursos de acogida del sistema de protección. Paralelamente ello está obligando a un crecimiento permanente de centros y de plazas de emergencia, sobre todo en aquellas comunidades con mayor llegada de menores extranjeros.

- g) Se ha constatado que en los últimos años **algunos de estos menores no han recibido atención inmediata por parte de la Entidad Pública de Protección, dado que los trámites de determinación de la edad se han producido antes de que la administración autonómica tuviera conocimiento de ello.** El Sindic de Greuges de Catalunya, destaca el colapso del sistema de protección que ha provocado que estos niños permanezcan horas o días en dependencias donde esta atención inmediata no puede proporcionarse, como por ejemplo las comisarías. Igualmente, el Síndic ha detectado una falta de diferenciación del circuito de atención inmediata en función de dudas respecto a la minoría de edad. El circuito prevé que, aun en los casos en los que la edad de los menores no ofrezca dudas, son puestos a disposición de los Mossos d'Esquadra y de la Fiscalía y no de la administración autonómica de protección.
- h) **La información** sobre abandonos, reingresos en los centros, cambio de centro de protección de menores o de comunidad autónoma, **no se gestiona con la suficiente agilidad como para disponer de información completa y actualizada en el Registro de Menores extranjeros no acompañados.** Por ello, no es posible constatar que la Entidad Pública competente en cada comunidad autónoma, como resulta procedente, remita al Ministerio Fiscal y a la Subdelegación del Gobierno, con periodicidad mensual, un listado de menores extranjeros no acompañados que se encuentren bajo su ámbito de protección, y en el que se relacione cualquier dato relevante sobre éstos (decreto de determinación de la edad, fecha de ingreso en el centro, fecha de la solicitud y concesión de la autorización de residencia).
- i) **La situación de abandono** en la que se encuentran estos menores debido a la falta de personas a las que corresponde el ejercicio de la guarda es, según nuestra legislación, **un supuesto de declaración de desamparo** (artículo 18.2.a de la L.O. 1/96 de Protección Jurídica del Menor, modificada por la Ley 26/2015, de 28 de julio). A tal efecto, las entidades públicas de protección pueden declarar situación de desamparo y asumir la tutela y la guarda de un menor por procedimiento de urgencia, sin disponer de toda la documentación necesaria para su resolución definitiva. **Esta declaración de desamparo garantiza a los menores extranjeros no acompañados una mayor protección jurídica que la guarda provisional por atención inmediata,** asegura su derecho a ser beneficiario de asistencia jurídica gratuita y posibilita iniciar los trámites para legalizar su estancia en España. Sin embargo, la medida de protección jurídica que es resuelta mayoritariamente por la Entidad Pública para prestar la atención inmediata es la guarda provisional, cuya duración debe ser lo más breve posible y como máximo de tres meses hasta formalizar una declaración



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

de desamparo. En algunas comunidades autónomas se prolonga este plazo demorando la asunción de tutela.

- j) Estos menores reciben en los centros de acogida inmediata una atención a sus necesidades básicas (alimentación, vestido, asistencia médica, etc.) **pero queda muy limitada la atención psicológica** —que resulta especialmente necesaria—, el **estudio de la posibilidad de ser acreedor de protección internacional o asilo** y, en general, **la atención de forma activa de todos sus derechos**.

Recomendaciones

A la Administración General del Estado:

4.1.-Establecer, en cumplimiento de la normativa vigente y en un marco estatal adecuado, los criterios básicos de calidad que deben cumplir los recursos que generen las comunidades autónomas. Estos criterios deberán asegurar que la atención inmediata a los menores garantice el respeto a los derechos reconocidos a la infancia y adolescencia.

4.2.-Definir, como procesos que conforman la atención inmediata, los recursos de emergencia, las actuaciones de emergencia y de primera acogida y recepción, estableciendo las prestaciones que deben asegurarse desde cada uno de ellos, así como la competencia, la coordinación y la colaboración administrativa (territorial y sectorial).

A las Comunidades Autónomas:

4.3.- Derivar a los menores atendidos en centros de emergencia a la red de recursos para menores en situación de desprotección una vez alcanzados los objetivos definidos para esta tipología de centros.

4.4.-Recordar a las Entidades Públicas de protección o instituciones similares del Derecho Foral aplicables el deber legal que les incumbe de proceder a la tutela de los menores extranjeros no acompañados, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 172, 222.4 y 239.1 del Código Civil, sin prolongar la guarda de hecho más allá del tiempo estrictamente necesario para su identificación y constatar la situación de desamparo, el cual no superará en ningún caso tres meses.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

4.5.-Elaborar un documento de buenas prácticas en el tratamiento informativo de noticias que afecten a menores en situación de vulnerabilidad y desprotección.

4.6. Elaborar protocolos que regulen los mecanismos que aseguren el envío de una relación mensual sobre información relevante de menores acogidos y/o tutelados, tanto a Fiscalía como a Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.



5.- Evaluación de la edad

La evaluación de la edad es un proceso complejo a través del cual se trata de estimar la edad cronológica o el rango de edad de una persona, lo que permite otorgarle la condición de adulto o de menor de edad.

Estamos ante un **procedimiento crucial** para garantizar y proteger los derechos de los menores extranjeros no acompañados que debe sustentarse en el derecho a que su superior interés sea considerado como primordial.

Por este motivo **resulta imprescindible asegurar que los procedimientos seguidos para la determinación de la edad se sujeten a los criterios técnicos y de legalidad** asumidos internacionalmente.

La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) ha publicado en 2018 la Segunda edición de la *Guía práctica de la EASO sobre evaluación de la edad* en la que se fijan estándares y garantías necesarios para la evaluación de la edad.

No obstante los esfuerzos por garantizar que los procesos que determinen la edad de los menores extranjeros no acompañados respeten los derechos humanos y prioricen el superior interés del menor, **nuestro país sigue siendo apercebido por el Comité de Derechos del Niño** que, en fecha 5 de marzo de 2018, en las Observaciones Finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España, **instó a elaborar un protocolo uniforme sobre los métodos de determinación de la edad para todo el territorio del Estado**, que tenga carácter multidisciplinario y sea respetuoso con los derechos humanos y se utilice únicamente en casos de graves dudas acerca de la edad comunicada, tomando en consideración las pruebas documentales u otros tipos de pruebas disponibles.

En junio de 2019 se han publicado dos dictámenes del Comité de Derechos del Niño (*Dictamen 16/2017 A.L. c. España* y *Dictamen 22/2017 J.A.B. c. España*) que **instan a España a modificar radicalmente el procedimiento de determinación de la edad**, haciendo hincapié en las siguientes **cuestiones prioritarias**:

- Se constata que en la práctica no existe un recurso efectivo contra las resoluciones adoptadas en los procedimientos de determinación de la edad, ya que los recursos disponibles se prolongan excesivamente y no suspenden la ejecución de la expulsión.
- En ausencia de documentos de identidad u otros datos, se ha de proceder a una evaluación global del desarrollo físico y psicológico del niño por pediatras y especialistas, tomando en consideración cuestiones culturales y de género, además de las declaraciones de los niños.
- No se deben utilizar métodos médicos basados en el análisis de los huesos y de los dientes, que pueden ser imprecisos y tener amplios márgenes de error, y también pueden ser traumáticos y dar origen a procedimientos judiciales innecesarios.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

- La falta de representación puede resultar una injusticia sustancial, por lo que se debe facilitar la presencia de tutor o representante durante todo el proceso de determinación de la edad, por ser una garantía fundamental para el respeto de su interés superior y su derecho a ser escuchado.
- Ha de tomarse en consideración la documentación de los interesados, debiendo en caso de duda contrastarse con las autoridades consulares del país de origen, pues de lo contrario no se estaría respetando la identidad del niño o niña.
- Mientras están en curso los procedimientos iniciados debe primar el beneficio de la duda para el menor y su traslado a un centro de protección de menores. Además, ante la presunción de mayoría de edad junto con un documento que acredita su minoría, debería primar siempre su condición de menor y, por tanto, ser amparado.
- Se debe proporcionar una reparación adecuada en los casos examinados, que incluye ofrecerle la oportunidad de que regularicen su situación administrativa en España.

La normativa estatal vigente en materia de extranjería establece **el procedimiento administrativo a seguir para la determinación de la edad** ([artículo 190](#) del reglamento de extranjería). Corresponde al Ministerio Fiscal disponer, en el plazo más breve posible, la determinación de su edad, para lo que deberán colaborar las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario y urgente, realizarán las pruebas necesarias. Si determinaran la minoría de edad, el Ministerio Fiscal emitirá un decreto de determinación de la edad, ordenando su inscripción en el Registro de menores extranjeros no acompañados ([artículo 215](#) del reglamento de extranjería).

Por su parte, el Capítulo V del *[Acuerdo entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para la aprobación del protocolo marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores extranjeros no acompañados](#)* de julio de 2014 establece, entre otras cuestiones, el procedimiento para la tramitación de los expedientes de determinación de la edad de estos menores.

Respecto a los criterios para dar validez y autenticidad a la documentación que acredita la minoría de edad se pronunció la sala 1ª del Tribunal Supremo en la *[Sentencia de 24 septiembre 2014](#)*, que fija como doctrina jurisprudencial que el inmigrante de cuyo pasaporte o documento equivalente de identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado para ser sometido a pruebas complementarias de determinación de la edad. Si no se considera fiable el documento, ha de realizarse un juicio de proporcionalidad y ponderar adecuadamente las razones para la práctica de pruebas de determinación de la edad, que no podrán aplicarse indiscriminadamente, especialmente si son invasivas.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

La decisión de práctica de pruebas médicas para la determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados por parte del Ministerio Fiscal ha requerido de aclaración realizada por la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado ([Nota Interna n°2/2018](#)).

En relación a la figura de representante/tutor, de acuerdo con el dictamen del Comité de los Derechos del Niño, su ausencia en los procedimientos de determinación de edad supone una violación de los artículos 3 y 12 de la Convención de Derechos del Niño.

La figura del representante/tutor tendría las siguientes notas características:

- Representante legal cualificado e independiente, con capacidades lingüísticas adecuadas, que garantiza el interés superior del niño y ejerce la capacidad jurídica del menor, cuando sea necesario.
- Nombramiento tan pronto como sea posible, en cualquier caso antes del comienzo de cualquier examen de evaluación de la edad.
- Carácter gratuito.
- El proceso de determinación de la edad debe contar con la presencia del tutor o representante, a menos que el niño solicite lo contrario.

Síntesis/conclusiones

1ª) Preocupa a las defensorías la aplicación del contenido del Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados (2014) por no ajustarse a la jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo (Sentencia de 24 de septiembre de 2014) al considerar que menores que cuentan con documentación, de su país de origen, acreditativa de su minoría de edad pueden ser sometidos a pruebas de determinación de la edad en determinados supuestos.

2ª) La suficiencia e idoneidad de las pruebas médicas es objeto constante de quejas ante las defensorías. Se ha podido comprobar que persisten los casos en los que no se tienen en cuenta los parámetros y pautas fijadas en el Documento de consenso de buenas prácticas entre los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses de España de 2010.

3ª) El derecho a ser escuchado del menor en cualquier procedimiento que le afecte es sistemáticamente vulnerado en los procedimientos de determinación de la edad. No se toma en consideración la presunción de minoría de edad durante el procedimiento ni se nombra representante legal o persona de su confianza.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

4ª) Existe jurisprudencia y normativa suficiente como para dar cumplimiento urgente a la Observación del Comité de Derechos del Niño y elaborar un protocolo uniforme sobre métodos de determinación de la edad para todo el territorio del Estado que garantice seguridad jurídica y objetividad técnica. Paralelamente deberían elaborarse protocolos territoriales que tendrían como objetivo regular la forma en que se ha de desarrollar el protocolo estatal en cada territorio.

5ª) De la información recabada de las distintas defensorías se destaca:

—El porcentaje de menores que son sometidos a pruebas de determinación de la edad oscila según comunidades autónomas. En Cataluña, el 80,9 % de los menores recibidos fue objeto de pruebas de determinación de la edad; en Canarias el 50%; en Navarra tan solo el 13,3%. El Síndic de Cataluña informa de que un número aproximado de 20 personas al año, son ingresados en CIE y posteriormente se determina la minoría de edad.

Según datos de la Fiscalía General del Estado, en su informe de 2018, la incoación de diligencias preprocesales de determinación de edad ha alcanzado la cifra de 12.152 diligencias lo que representa un aumento de más del doble respecto de las incoadas en 2017 suponiendo casi seis veces más respecto de los expedientes tramitados en 2016. Cádiz (Algeciras, Cádiz capital y Jerez) concentra el mayor número de diligencias realizadas en España (4.113) seguida por Barcelona (1.853), Almería (1.192) y Granada (1.115).

—Algunas comunidades autónomas disponen de protocolos territoriales para la determinación de la edad, aunque en ocasiones se han visto sobrepasados por la normativa estatal (Cataluña, Comunidad Valenciana). El Defensor del Pueblo Andaluz informa que en Andalucía se está trabajando sobre un protocolo territorial, aunque algunas provincias de la comunidad disponen de un protocolo propio (Huelva, Sevilla).

En Aragón, tras la decisión de su Ejecutivo de centralizar el procedimiento de determinación de la edad en el Instituto de Medicina Legal de Aragón, desde la mesa de coordinación interinstitucional se está elaborando un protocolo en el que se incorpora, de forma específica el consentimiento por escrito, información previa y acompañamiento al menor.

- Ausencia de garantías médicas (poca fiabilidad de las pruebas) y jurídicas (consideración como indocumentados a menores que cuentan con documentación de sus países) en los procedimientos de determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Especial referencia debe hacerse a la falta de representante/tutor del menor desde el momento inicial del procedimiento de determinación de la edad.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

- Las pruebas a las que suelen ser sometidos los menores son pruebas radiológicas con importantes márgenes de error.
- No se tiene constancia de que en todas las comunidades al menor se le facilite la información en idioma comprensible, salvo en los casos en que vaya acompañado por personal de la entidad pública (sí consta en Galicia y País Vasco).
- En Andalucía y en Cataluña, por lo general, la Fiscalía considera a los menores como indocumentados, aunque dispongan de documentación del país de origen que acredita su minoría de edad, cuando se trata de países que no tienen suscritos ningún tratado o convenio especial que obligue a dar por ciertos los datos que constan en los documentos mencionados (Guinea Conakri, Costa de Marfil, Camerún, Mali, Ghana o Malawi), y hace prevalecer la edad derivada de los resultados de las pruebas médicas.
 - En los expedientes de menores extranjeros no acompañados que han sido sometidos a pruebas de determinación de la edad consta el decreto de determinación de la edad emitido por el Ministerio Fiscal, no así los consentimientos informados que deben constar en los expedientes incoados por el Ministerio Fiscal (El Valedor do Pobo informa que sí constan consentimientos informados en Galicia). El Síndic de Catalunya informa de que los Decretos de determinación de la edad en esa comunidad autónoma no concretan la horquilla de edad.
 - Por su parte, el Defensor del Pueblo de España destaca que desde el Ministerio de Justicia se está trabajando un protocolo único, estatal, para determinación de la edad.
- Se constata un aumento del número de las quejas presentadas ante el Defensor del Pueblo de España por la incoación de procedimientos de determinación de la edad.

Recomendaciones

A la Administración General del Estado:



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

5.1 Aprobar un Decreto del Gobierno que regule los procedimientos de evaluación de la edad de los menores extranjeros no acompañados, atendiendo las Observaciones del Comité de derechos del Niño y el resto de normativa y recomendaciones aplicables.

A las Comunidades Autónomas:

5.2 Proceder al desarrollo reglamentario de la norma señalada en la recomendación anterior, ordenando la participación y coordinación de los recursos sanitarios y sociales necesarios en cada territorio.



6.- La valoración de la posibilidad de repatriación

La Ley de extranjería establece, en su [artículo 35](#), que los menores de edad extranjeros, una vez localizados, serán puestos a disposición de la Entidad Pública de Protección para garantizar la atención inmediata. Tras determinarse la edad del menor, y con carácter previo a la decisión de iniciar un procedimiento sobre su repatriación, la Administración del Estado solicitará informe sobre sus circunstancias familiares a la representación diplomática del país de origen.

Una vez que se haya acordado la iniciación del procedimiento, tras haber oído al menor si tiene suficiente juicio, y previo informe de los servicios de protección de menores y del Ministerio Fiscal, la Administración del Estado resolverá lo que proceda sobre el retorno a su país de origen, a aquel donde se encontrasen sus familiares o, en su defecto, sobre su permanencia en España.

La repatriación al país de origen, atendiendo al principio de interés superior del menor, se efectuará bien mediante reagrupación familiar, bien mediante la puesta a disposición del menor ante los servicios de protección de menores, si se dieran las condiciones adecuadas para su tutela por parte de los mismos (apartado 5 del artículo 35).

La concesión de una autorización de residencia no será obstáculo para la ulterior repatriación cuando favorezca el interés superior del menor, en los términos establecidos legalmente.

La toma de decisiones respecto a las posibilidades de retorno, bien por reagrupamiento familiar o por quedar a disposición de los sistemas de protección de los países de origen, estará sujeta al derecho de los menores a que su superior interés prevalezca en cualquier medida jurídica o administrativa que le afecte.

En todo caso deberá atenderse a lo dispuesto en la [Observación General nº6 \(2005\) del Comité de Derechos del Niño sobre Trato de Menores No Acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen](#)

Síntesis/conclusiones

De los informes recibidos de las [distintas defensorías](#) se puede **concluir**:

- 1ª)** El número de repatriaciones de menores extranjeros no acompañados tutelados por los sistemas de protección de las comunidades autónoma es muy escaso, y cuando éstas se producen son, en su mayoría, a solicitud del propio menor.
- 2ª)** Se observa con preocupación, el acuerdo suscrito entre el Reino de España y el Reino de Marruecos para agilizar procesos de repatriación.



Recomendaciones

A la Administración General del Estado y a las Comunidades Autónomas:

6.1 Promover los procesos de repatriación exclusivamente cuando dicha medida responda al superior interés del menor, valorado éste conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor, modificada por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.



7.- Atención integral

La legislación en materia de protección a la infancia y adolescencia (artículo 10 de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, modificación hecha por la Ley 26/2015, de 28 de julio) establece que **los menores extranjeros que se encuentran en España tienen derecho a la educación, a la asistencia sanitaria y a los servicios y prestaciones sociales básicas en las mismas condiciones que los españoles**, debiendo velar especialmente por el cumplimiento de los derechos de los grupos especialmente vulnerables con referencia expresa al colectivo de menores extranjeros no acompañados.

En este contexto, las Entidades públicas se encuentran obligadas, cuando asumen la tutela de menores extranjeros, a facilitarles con la mayor celeridad la documentación acreditativa de su situación y la autorización de residencia. También a estos menores tendrán derecho a la asistencia sanitaria y a recibir de las Administraciones Públicas la información y asistencia adecuada para el efectivo ejercicio de sus derechos.

De este modo, el objetivo de las políticas públicas de protección a la infancia y a la adolescencia es **lograr la plena integración de los menores extranjeros en la sociedad española**, mientras permanezcan en el territorio del estado español.

Síntesis/conclusiones

1ª) La atención a menores extranjeros sin referentes familiares en España ha **dejado de ser una cuestión coyuntural y se ha convertido en estructural**. Los datos obtenidos muestran que desde finales del año 2016 la llegada de estos menores ha sido constante y creciente.

2ª) La situación de vulnerabilidad y desprotección en la que se encuentran los menores extranjeros que llegan y permanecen en España sin referentes familiares, obliga a las entidades públicas con competencia en protección de menores a **adecuar y adaptar, de forma integral, sus sistemas de protección**.

3ª) Las necesidades de los menores en situación de desprotección son muy cambiantes y obliga a una adaptación permanente de las respuestas que se dan desde los sistemas de protección. Sin embargo, la **insuficiente evaluación y planificación de los sistemas, está dando lugar a desajustes crecientes entre necesidades a atender y recursos dispuestos**. Este hecho no es novedoso. Los sistemas de protección se enfrentan con dificultad a las nuevas necesidades de los menores, cada vez más intensas y que requieren de servicios especializados y altamente profesionalizados.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

4ª) El distanciamiento entre los principios establecidos en las leyes (garantistas de los derechos reconocidos a la infancia) y las respuestas que dan las distintas administraciones, es cada vez mayor. **No se trata solo de crecer cuantitativamente en recursos, sino que, además, hay que hacerlo de forma cualitativa y ajustada a las nuevas y cambiantes necesidades.**

5ª) En este contexto **no es admisible que se intente atribuir, como causa única, del “colapso”** de los sistemas de protección a la infancia, la llegada de menores extranjeros no acompañados. Como ya se señalaba en páginas anteriores, ésta solo ha venido a agudizar las carencias que ya presentaban nuestros sistemas de protección.

6ª) Es aconsejable **una revisión de los sistemas de protección no solo desde una perspectiva legal, sino también desde la perspectiva de una intervención integral** (social, psicológica, sanitaria, formativa, laboral, jurídica...) con menores en situación de desprotección.

7ª) El hecho de que la competencia en la organización y desarrollo de los sistemas de protección de menores corresponda a las comunidades autónomas debe valorarse como **una oportunidad de intercambio de información y buenas prácticas** que ayudará al crecimiento equilibrado de los mismos.

8ª) Respecto del **ejercicio de los derechos** de los menores extranjeros no acompañados en acogimiento residencial, las defensorías destacan:

a) **Derecho a recibir la información** adecuada y adaptada. Se realiza habitualmente respecto del funcionamiento, derechos y obligaciones derivadas de su estancia en los centros de acogida. Se requiere mejorar la información que se facilita a los menores respecto de sus derechos como persona tutelada o en situación de guarda por la Entidad Pública a través de protocolos adaptados a la edad, el idioma y otras características específicas de estos menores. Habitualmente no queda constancia escrita, en los expedientes de los menores, de la información facilitada.

b) **Derecho a ser informado, oído y escuchado.** Se encuentra comprometido en los procesos de determinación de la edad, la garantía del derecho que asiste a todos los menores a nombrar un representante legal que le pueda acompañar y representar en cualquier momento, acceso a recursos formativos, la falta de notificación de la resolución del cese de la atención inmediata o de la tutela, antes de la salida del sistema de protección, la falta de evaluación de necesidades relacionadas con la transición a la mayoría de edad (la salida del sistema de protección) y no derivación a recursos fuera del sistema de protección, la tramitación de la nacionalidad, etc.

c) **Derecho a recibir asistencia sanitaria.** Con carácter general no se refieren problemáticas específicas al respecto ya que se facilita de forma



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

inmediata la tarjeta sanitaria, lo que permite al menor recibir la asistencia sanitaria que requiera en cada momento, sin limitación alguna. Se han registrado déficits en asistencia sanitaria y obtención de tarjeta sanitaria en Melilla. No obstante, los problemas de salud mental se agravan en el caso de los menores extranjeros no acompañados. El sistema sanitario se muestra deficiente e inadaptado a las necesidades que presentan estos menores (especialmente deficiente asistencia terapéutica psicológica y atención a conductas adictivas), lo que requeriría de un plan estratégico adecuado a sus necesidades.

d) **Derecho a la educación.** Los menores en edad de escolarización obligatoria son escolarizados en los centros de la red pública educativa. Esta escolarización se ve seriamente dificultada por el desconocimiento del idioma, por el hecho de que muchos de ellos tienen un bajo o nulo nivel de escolarización en sus países de origen y por la falta de infraestructuras escolares en las localidades en las que se ubican los centros de emergencia. Este hecho y la propia edad de los menores (en muchos caso cercana o sobrepasando los 16 años) hace difícil que obtengan el título de la E.S.O., impidiendo el acceso a enseñanzas secundarias postobligatorias y, en particular, a la Formación Profesional Básica (FPB).

En algunas comunidades autónomas, la insuficiencia de plazas de FP Básica, así como de programas adecuados de formación ocupacional pone en riesgo la continuidad de formación una vez cumplidos los 16 años.

9ª) Algunas de las **principales cuestiones** aportadas por las defensorías en relación con la atención integral pueden resumirse en las siguientes:

- Es fundamental la **especialización y estabilización del personal** que trabaja con menores, por las repercusiones que tienen los cambios de personal y rotaciones en los niños y niñas, a quienes muchas veces cuesta establecer una relación de confianza con los profesionales.
- El Ejercicio de la guarda se lleva a cabo, casi en exclusividad, en **acogimiento residencial**. Son muy escasos los programas de acogimiento familiar adecuados para estos menores.
- Se ha incorporado a los equipos profesionales de los centros o de las propias unidades administrativas de las entidades públicas de protección, figuras profesionales tales como **traductores, mediadores interculturales, etc., que resultan insuficientes en algunas comunidades autónomas.**
- La **ausencia de disponibilidad de plazas de acogida en la red ordinaria** dificulta los procesos de derivación y convierte a los centros de emergencia en centros de acogida.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

- Se produce un **importante número de abandonos** de centros de acogida, quedando muchos de estos menores fuera del alcance del sistema de protección.
- En muchas ocasiones la asignación del recurso al menor se realiza por la entidad pública **atendiendo a cuestiones organizativas y no al interés superior del menor**.

Recomendaciones

A la Administración General del Estado:

7.1.-Aplicar de forma estricta lo previsto en el Código Civil sobre protección de menores, con especial referencia a la inmediata declaración de desamparo.

7.2.-Reforzar la Comisión Interautonómica de Directores Generales de Infancia, como espacio en el que se analicen las nuevas necesidades de la infancia y adolescencia en situación de desprotección y las adecuaciones técnicas y programáticas necesarias de los sistemas de protección.

7.3.-Revisar el papel de las administraciones públicas implicadas (central, autonómica, local) de forma integral (sanidad, educación, servicios sociales, etc.) y proponer líneas de desarrollo hacia la responsabilidad, colaboración y cooperación administrativa.

A las Comunidades Autónomas:

7.4.-Aplicar de manera estricta lo previsto en el Código Civil sobre protección de menores, con especial referencia a la inmediata declaración de desamparo.

7.5.- Adecuar los sistemas públicos llamados a atender los derechos así como a las necesidades de los menores extranjeros en situación de desamparo a las nuevas realidades, tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos.

7.6.- Configurar una red de centros suficientemente dotada en toda la tipología de centros (emergencia, primera acogida, preparación a la emancipación, etc), que permita itinerarios adecuados a las necesidades cambiantes y evolutivas de los menores extranjeros sin referentes familiares.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

7.7.- Dotar adecuadamente de profesionales a los servicios para la atención a los menores extranjeros no acompañados, incluyendo en este concepto tanto los profesionales de los equipos educativos de los centros residenciales, como las personas de los servicios técnicos y administrativos que acompañan y complementan esta atención.

7.8.- Avanzar y fomentar programas alternativos al acogimiento residencial de menores (servicios de atención diurna, acogimiento familiar, familias colaboradoras, etc.).

7.9.- Reforzar la atención a los problemas de salud mental de los menores extranjeros no acompañados, especialmente el apoyo terapéutico ante conductas de consumos de sustancias adictivas y a problemas emocionales.

7.10. Planificar la apertura de nuevos centros a los efectos de una adecuada coordinación con el ayuntamiento correspondiente, la preparación de los servicios públicos en el territorio y el trabajo de sensibilización con la vecindad de la comunidad receptora para reducir la posibilidad de respuestas hostiles.

7.11. Inscribir a las personas menores en el padrón del municipio en el que se localice el recurso residencial a la mayor brevedad posible.

7.12. Notificar en todos los casos la resolución administrativa, debidamente motivada, por la que se decide el cese de la tutela.



8.- Documentación del menor: autorizaciones de residencia

El [artículo 35.7](#) de la ley de extranjería establece con extraordinaria claridad que la residencia de **todo menor tutelado por la Entidad Pública, será considerado regular a todos los efectos y será éste (estar tutelado) el único requisito para poder obtener la autorización de residencia.**

Sin embargo el Reglamento de Extranjería restringe lo dispuesto en la Ley cuando en su artículo 196 regula el procedimiento a seguir para que un menor extranjero obtenga la autorización de residencia, así como la documentación y gestiones, que debe realizar la Entidad Pública de Protección. Así, entre la documentación requerida para la tramitación de su residencia -(art. 196.2.a), se incluye copia completa del **pasaporte** en vigor o título de viaje, reconocido como válido en España, del menor. En su caso, este documento será sustituido por **cédula de inscripción** del menor, en vigor.

Ocurre que de forma muy habitual los menores carecen de pasaporte o título de viaje en vigor. Los profesionales de los centros de acogida o de las unidades administrativas de las Entidades Públicas de Protección, intentan conseguir esta documentación tanto contactando con la familia biológica de los menores como mediante los Consulados y Embajadas de sus países de origen.

Como se ha indicado, la mayoría de los menores extranjeros no acompañados en estos momentos proceden de Marruecos y Argelia. La información recabada destaca las grandes dificultades y trabas que las Embajadas y Consulados de estos dos países ponen a la hora de tramitar el pasaporte, lo que provoca la **demora en el inicio de los procedimientos de autorización de residencia de los menores, llegando, en ocasiones, a no tramitarse por haber alcanzado la mayoría de edad.**

Ante la imposibilidad de obtener el pasaporte, la Policía Nacional podrá expedir la cédula de inscripción que permitiría el inicio del procedimiento de autorización de residencia. Pero, también aquí, los menores extranjeros sin referentes familiares encuentran dificultades ya que la acreditación de la imposibilidad de la obtención del pasaporte resulta extremadamente compleja, requiriéndose, en ocasiones, actas notariales de que la solicitud ha sido tramitada ante el Consulado o la Embajada del país de origen.

De la información recabada por las defensorías se deduce que **el número de autorizaciones de residencia obtenidas por menores extranjeros no acompañados es claramente inferior al número de menores atendidos en los sistemas de protección.**

Al alcanzar la mayoría de edad estos chicos se encuentran en dos situaciones distintas, según sean o no titulares de autorización de residencia. Se destaca la interpretación restrictiva que se contiene en los artículos 197 y 198 del Reglamento de Extranjería sobre el procedimiento de renovación u obtención, respectivamente, de la autorización de residencia al alcanzar la mayoría de edad.



Síntesis/conclusiones

1ª) La Ley de extranjería reconoce el derecho del menor tutelado a obtener la autorización de residencia mientras que el Reglamento de desarrollo de la norma introduce una interpretación más restrictiva.

2ª) Los menores extranjeros no acompañados que se encuentran bajo guarda o tutela de la Entidad Pública de protección se enfrentan a importantes dificultades a la hora de obtener la autorización de residencia. Unas veces por las gestiones que debe realizarse en los Consulados y Embajadas de sus países de origen, especialmente Marruecos y Argelia; y otras por las demoras en la tramitación de estos expedientes por parte de las entidades públicas de Protección. Ello conlleva que muchos menores no obtengan la autorización de residencia antes de alcanzar la mayoría de edad, afectando de igual forma a los procesos de renovación de autorizaciones de residencia. Esta situación adquiere una especial relevancia una vez los menores han alcanzado la mayoría de edad.

3ª) Aunque el número de expedientes de autorización de residencia iniciados es muy inferior al del número de menores atendidos en el Sistema de Protección, estos expedientes se resuelven favorablemente en un porcentaje elevado.

4ª) Los menores que ingresan en los Sistemas de Protección con una edad muy próxima a la mayoría de edad, cuentan con muy poco plazo para tramitar su documentación. A ello hay que añadir las dificultades, ya reseñadas, de las gestiones que deben realizar ante sus Consulados y las preceptivas para la presentación de sus expedientes de autorización de residencia. Todo ello supone que muchos de ellos cumplan 18 años sin haber podido tramitar su autorización de residencia o que estas todavía no hayan sido resueltas.

5ª) Una vez alcanzada la mayoría de edad y fuera ya del Sistema de Protección, existen importantes dificultades para que los jóvenes renueven su documentación con los criterios actuales que exigen acreditar medios económicos suficientes, teniendo en cuenta que no cuentan con soporte familiar y tienen grandes dificultades de acceso al mundo laboral.



Recomendaciones

A la Administración General del Estado:

8.1.-Recordar que la residencia de los menores bajo la tutela de la Administración es legal a todos los efectos (ex lege).

8.2.- Promover la modificación del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, para adaptarlo al contenido y espíritu de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, impidiendo de este modo una interpretación restrictiva que limite el derecho a obtener la autorización de residencia a los menores extranjeros no acompañados. Y hasta tanto no se apruebe dicha modificación reglamentaria exigir los requisitos previstos para las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales, al ser más beneficiosos que los exigidos para la renovación de la autorización de residencia no lucrativa.

8.3.- Elaborar instrucciones para unificar procedimientos y criterios relativos a la tramitación y resolución de las autorizaciones de residencia de los menores extranjeros no acompañados tutelados por la Entidad Pública. También agilizar los trámites y unificar procedimientos y criterios para la expedición de las cédulas de inscripción que permita el inicio de procedimientos de autorizaciones de residencia.

8.4.- Promover acciones con los países de origen, especialmente Marruecos y Argelia, para agilizar los trámites de obtención de pasaportes (Embajadas y Consulados).

A las Administraciones Autonómicas:

8.5.- Revisar y adaptar protocolos de actuación en su territorio para el cumplimiento de lo previsto en la normativa de extranjería en materia de plazos de tramitación de autorizaciones de residencia y cédulas de inscripción.

8.6.- Dotar suficientemente de personal con la debida formación en los servicios centrales o territoriales de las administraciones autonómicas competentes, responsables de la tramitación de los expedientes de autorizaciones de residencia y cédulas de inscripción.



9.- Obtención de la autorización de trabajo

En el Defensor del Pueblo de España se recibieron diversas quejas referidas a la constancia en las tarjetas de identidad de los menores extranjeros no acompañados de que estos no se encuentran autorizados a trabajar. Esta institución entendió que dicha actuación no se ajustaba a derecho, toda vez que la normativa aplicable avala la autorización para trabajar de estos menores, de acuerdo con lo dispuesto en los [artículos 36, 40.1 y 41.1 de la Ley de extranjería](#), así como en el [117 y 186.1 de su reglamento](#).

En este sentido, además del interés superior del menor y del favor minoris al que están obligados las administraciones públicas, es preciso tomar en consideración, por un lado, la discriminación que sufren estos menores respecto del resto, tanto españoles como extranjeros, que cuentan con la posibilidad de trabajar sin necesidad de realizar trámites adicionales. Ello, pese a la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estos menores, que conlleva **la necesidad imperiosa de que puedan acceder al mercado laboral al no contar con apoyo y referente familiar**.

Se formuló una recomendación a la Secretaría General de Inmigración y Emigración para que se hiciese constar en las tarjetas de identidad de los menores extranjeros no acompañados, mayores de 16 años, que se encuentran autorizados a trabajar, a la vista de que la normativa aplicable les autoriza a acceder al mercado laboral a partir de dicha edad, sin ningún otro trámite administrativo. En 2019 la Administración ha rechazado la recomendación pues considera que el desarrollo de actividades laborales a las que pueden acceder los menores no acompañados está regulada de forma específica en la normativa citada y por tanto, se halla sujeta a una serie de condiciones determinadas tanto legal como reglamentariamente.

Síntesis/Conclusiones

1ª) Las defensorías comparten el criterio del Defensor del Pueblo de España respecto de la necesidad de adoptar las medidas necesarias para facilitar la incorporación efectiva al mercado laboral de estos menores que han participado o están participando de procesos de transición a la vida adulta, al amparo de una Entidad Pública.

2ª) Para poner en práctica el criterio contenido en el apartado anterior es necesario llevar a cabo una modificación de la legislación en materia de extranjería.



Recomendación

9.1 Hacer constar en las tarjetas de identidad de los menores extranjeros no acompañados, mayores de 16 años, que se encuentran autorizados a trabajar, a la vista de que la normativa aplicable autoriza a estos menores a acceder al mercado laboral a partir de dicha edad, sin ningún otro trámite administrativo.



10.- Atención y apoyo a menores no acompañados que al alcanzar la mayoría de edad dejan de estar tutelados por la entidad pública, dispongan o no de autorización de residencia.

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, modificada por La Ley 26/2015, de 28 de julio, añade el [artículo 22 bis](#), relativo a los programas de preparación para la vida independiente dirigidos a los jóvenes que estén bajo una medida de protección, particularmente en acogimiento residencial o en situación de especial vulnerabilidad

La atención a jóvenes, que estando tutelados por la administración alcanzan la mayoría de edad es uno de los más importantes déficits del actual sistema de protección que afecta de una forma muy especial a los menores extranjeros no acompañados, debido a la falta de referentes familiares en nuestro país, a las dificultades ya citadas para obtener o prorrogar su documentación, si la hubieran obtenido, así como por las limitaciones para poder obtener medios básicos de subsistencia a través de un trabajo como consecuencia de las dificultades para acceder a la preceptiva autorización de trabajo.

La mayoría de las comunidades autónomas han venido desarrollando programas de apoyo a la emancipación de menores extutelados, de los que pueden ser usuarios los menores extranjeros no acompañados. Su nivel de implantación y de capacidad de dar respuesta a las necesidades de los jóvenes, que han estado tutelados por la Entidad Pública, es desigual en cada una de las comunidades autónomas.

No obstante todas ellas inciden en que se trata de **una red de recursos que venía siendo insuficiente para atender las necesidades previas a la llegada de menores extranjeros no acompañados** y que se ha visto afectada, en mayor o menor medida, por la necesidad de atender a estos chicos.

Lógicamente el impacto en cada una de las comunidades autónomas depende del número de menores extranjeros que recibe, pero también del número de menores de su propia comunidad y que estando tutelados alcanzan la mayoría de edad.

Algunas comunidades, sobre todo aquellas con mayor afluencia de menores extranjeros, refieren que una gran parte de las plazas disponibles en recursos de emancipación (residenciales, centros de orientación e integración laboral, centros de día, etc.) están siendo ocupadas por menores extranjeros no acompañados.

En la mejor de las situaciones se les prorroga, durante algunos meses, su estancia en el centro de protección o consiguen plaza en alguna de las todavía escasas viviendas de emancipación que las administraciones públicas están poniendo en funcionamiento de forma urgente y progresiva dada la necesidad detectada desde hace bastante tiempo, tanto en población española como extranjera.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

El peor de los escenarios se presenta cuando alcanzan la mayoría de edad y no tienen acceso a ninguna de las dos posibilidades anteriormente citadas. En estos casos llegan a residir en albergues para personas sin hogar, se instalan en casas ocupadas (habitualmente con otros jóvenes de su misma nacionalidad) o simplemente quedan en situación «de calle».

Estas situaciones generan bolsas de marginalidad y exclusión fácilmente utilizables por mafias dedicadas a la explotación laboral o sexual.

Las administraciones públicas desconocen, en muchas ocasiones, la situación de los chicos y chicas que habiendo sido tutelados por ellas alcanzan la mayoría de edad y no pueden ser atendidos en ningún recurso residencial disponible.

Las problemáticas que son referidas con mayor frecuencia en los informes de las defensorías son:

- Salida del sistema de protección sin una derivación adecuada a otros recursos.
- El aumento en la llegada de menores extranjeros no acompañados ha generado una situación de colapso en los insuficientes recursos dispuestos para los menores ex tutelados nacionales.
- Dificultades de adaptación y vinculación a los recursos disponibles. Chicos que rechazan las ofertas y se sitúan fuera del sistema.
- Dificultades de acceso a recursos residenciales y de apoyo para enfrentarse a una vida autónoma.
- Dificultades de acceso a prestaciones económicas, aun en aquellas comunidades autónomas donde está previsto el acceso de jóvenes extranjeros que estuvieron tutelados (Rentas de Garantía, renta valenciana de inclusión, Renta Mínima de Inserción en Andalucía, etc.).
- Uso de recursos para personas sin hogar nada adecuados a sus necesidades.
- Problemáticas de salud mental y consumo de tóxicos que quedan sin tratamiento.
- Alarma social que genera ver a estos jóvenes en espacios públicos sin una actividad normalizada.
- Posibilidad real de internamiento en Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) e inicio de proceso de expulsión
- Deficiente implicación, corresponsabilidad y coordinación interadministrativa (administraciones autonómicas y locales).

La situación descrita evidencia la **necesidad de trabajar la emancipación de estos menores**, atendiendo a la peculiaridad de su situación, desde que pasan a nuestros Sistemas de Protección.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

Se deben **diseñar itinerarios individualizados** en los que un equipo multidisciplinar trabaje con cada menor extranjero, ajustando sus perspectivas y abordando de un modo integral la situación de cada uno de estos chicos y chicas. Así, desde el punto de vista jurídico los técnicos de la Entidad Pública de Protección deben realizar con la mayor celeridad posible las gestiones necesarias para la documentación de los menores, tanto para determinar su situación de desamparo y decretar su posterior tutela, como para la consecución de su identificación (pasaporte, certificado de nacimiento, inscripción consular, etc.) para poder así tramitar las autorizaciones de residencia en el menor tiempo posible.

También se deberá **diseñar un programa formativo** ofertando a los menores itinerarios que mejoren sus habilidades prelaborales y laborales para facilitar de este modo su posterior inclusión en nuestro mercado laboral.

Estas gestiones se han de desarrollar desde que el menor sea tutelado ya que la emancipación de estos perfiles no puede ser tratada poco antes de que alcancen la mayoría de edad.

Es imprescindible garantizar el continuo de la atención desde la etapa en que los y las menores se encuentran tutelados por la administración hasta que alcancen la suficiente autonomía para gestionar sus vidas.

El fracaso de los procesos de tránsito a la vida adulta de estos chicos y chicas supondría la pérdida de toda la inversión realizada desde su acogida por todos los poderes públicos y evidenciaría la carencia de nuestros sistemas públicos para adecuarse a esta nueva realidad.

Estos menores necesitan del esfuerzo de todos los agentes públicos, si no se trabaja por su integración desde su acogida, diseñando proyectos en los que se trabaje también con la sociedad receptora, en los que se erradiquen discursos en los que se criminalice a estos chicos, **nos encontraremos con un importante número de jóvenes condenados a la marginalidad y a la exclusión.**

Síntesis/conclusiones

1ª) Al alcanzar la mayoría de edad, estos chicos y chicas que se encontraban bajo la tutela de la Entidad Pública dejan de estarlo y deben enfrentarse a un proceso de incorporación a la vida adulta sin los apoyos necesarios y, además, en una situación en la que su estancia en nuestro país no está regularizada, o si lo está es temporalmente. Esta situación de especial vulnerabilidad añade dificultad a los procesos de regularización y de inclusión social y laboral en España.

2ª) La mayoría de las comunidades autónomas tienen programas de apoyo a la emancipación de menores extutelados, y aunque esta red de recursos



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

era ya deficiente, se ha mostrado insuficiente para atender las necesidades de este colectivo, por lo que muchos de ellos se encuentran en la marginalidad y la exclusión social.

3ª) Es necesario trabajar la emancipación de estos menores desde que se encuentren en el Sistema de Protección diseñando unos itinerarios acorde con sus proyectos, que evite que cuando alcancen la mayoría de edad queden en situación de marginalidad.

Recomendaciones:

10.1 Las defensorías proponen la siguiente modificación del Reglamento de extranjería:

“El joven extranjero, extutelado, que estando en situación de residencia regularizada, y participe con aprovechamiento de un proceso de transición a la vida adulta dentro de un programa supervisado por la Entidad Pública, podrá solicitar una autorización de trabajo por circunstancias excepcionales”.

A las Comunidades Autónomas:

10.2.- Elaborar Planes Estratégicos autonómicos de atención a jóvenes ex tutelados que alcanzan la mayoría de edad y elaborar estudios que permitan dimensionar adecuadamente el problema de atención a menores ex tutelados (nacionales y extranjeros).

10.3.- Compartir experiencias de buenas prácticas entre comunidades autónomas respecto de programas, actuaciones y estrategias con menores ex tutelados.

10.4.- Evaluar las posibilidades de acceso a fondos europeos para la consecución de estos objetivos en las recomendaciones anteriores.



11.-Protección a menores víctimas de trata de seres humanos

Según los datos del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), publicados en julio de 2018, 220 personas fueron identificadas como víctimas de trata. De ellas, 155 con fines de explotación sexual (nueve de ellas menores de edad); 58 con fines de explotación laboral (cuatro menores de edad); tres para matrimonio forzado; tres como explotación para la mendicidad, y una víctima de trata para la comisión de actividades delictivas.

Por su parte, la Fiscalía General del Estado, según datos publicados en septiembre de 2018, da cuenta de que durante 2017 se iniciaron 122 diligencias de seguimiento de delitos de trata, en su mayoría con fines de explotación sexual. El número de menores de edad, identificados como víctimas de trata, asciende a 27; el de víctimas de trata con fines de explotación sexual a 373 y con fines de explotación laboral y para la mendicidad a 69 víctimas; dos víctimas de trata con fines de realizar actividades delictivas; cinco por matrimonios forzosos, y dos por delito de extracción de órganos.

Los datos aportados por las comunidades autónomas reflejan que en 2018 se detectaron 18 casos en Andalucía de menores víctimas de trata; en 2017 se detecta 1 caso de una niña en Navarra; en 2016 se detectaron 2 casos en Canarias y ningún caso en 2017 y 2018.

La necesidad de mejorar los datos estadísticos sobre trata de seres humanos en España constituye una preocupación de las defensorías. Se han de reconocer los avances en esta materia, como muestra el hecho de que ya se recogen los datos desglosados por sexo, nacionalidad y forma de explotación. Sin embargo, como muestran las diferencias entre los datos facilitados, aún resulta preciso mejorar su calidad.

El artículo 10.3 del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (Varsovia, 2005), establece que, en caso de que no exista seguridad sobre la edad de la víctima, y cuando existan razones para creer que se trata de un menor, tendrá la consideración de tal y se le concederán medidas de protección específicas a la espera de que se pueda comprobar su edad.

Por su parte, las directrices de UNICEF sobre la protección a menores víctimas de trata señalan que, si se desconoce la edad y hay razones para creer que la víctima es un menor, se presumirá su minoría de edad durante todo el proceso de verificación de la edad y según todas las medidas de protección especiales estipuladas en estas directrices que incluyen la no expulsión del territorio hasta que el proceso de identificación se haya completado.

Se señala también que la verificación de la edad de la víctima tomará en consideración su apariencia física, su madurez psicológica, las declaraciones de la propia víctima, la documentación disponible y las comprobaciones realizadas con las embajadas u otras autoridades relevantes. Advierte, asimismo, acerca de la necesidad



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

de ponderar el uso de técnicas instrumentales como las radiografías ya que, al ser potencialmente dañinos, se deben realizar tan solo por prescripción médica.

El escaso número de víctimas de trata menores de edad que se identifican en España desde que están disponibles los datos es un fenómeno común en toda Europa, que parece estar estrechamente relacionado con los procedimientos utilizados para la determinación de la edad.

La Agencia Europa de Derechos Fundamentales (FRA) alertó en un primer informe *Child trafficking in the European Union Challenges, perspectives and good practices* en 2009 acerca de las consecuencias que tenía esa invisibilidad para la efectiva protección de los menores víctimas de trata.

En octubre de 2015, con motivo de la presentación de un nuevo informe [«La tutela de menores privados de cuidados parentales»](#) la Agencia Europea de Derechos Fundamentales vuelve a insistir en la falta de identificación efectiva de los menores de edad víctimas de trata y el grave riesgo en el que se encuentran los menores extranjeros no acompañados que no son correctamente identificados como víctimas de trata en toda Europa.

El Defensor del Pueblo de España recomendó a la Fiscalía General del Estado que se dictasen instrucciones acerca del procedimiento de determinación de la edad en las que, entre otras cuestiones, en la solicitud de informe al servicio médico-forense o al especialista en medicina legal, el objeto de la pericia se extendiese a examinar la existencia de indicios de cualquier forma de violencia o maltrato.

Este examen forense no sólo debería realizarse en aquellos casos en los que la presunta víctima manifiesta ser menor de edad, sino también en aquellos otros en los que es la víctima la que dice ser mayor de edad, pero que existan indicios que pudieran hacer pensar en su minoría de edad.

Esta cuestión fue analizada en el informe del Defensor del Pueblo correspondiente al año 2012, así como en el informe La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles, tras varias quejas recibidas referidas a las dificultades para hacer valer esa condición de menor de edad y a la realización de pruebas de determinación de la edad.

La utilización de procedimientos de determinación de la edad, con sus considerables márgenes de error, la ausencia de un enfoque de género y su aplicación restringida solo a los supuestos en los que el interesado declara ser menor de edad, facilita que las menores víctimas de trata que son interceptadas intentando entrar irregularmente en territorio nacional no sean detectadas con la necesaria celeridad.

La necesidad de extremar las cautelas en estos casos ha sido trasladada a la Fiscalía por el Defensor del Pueblo de España insistiendo en la necesidad de que se adopten mayores garantías. En particular, se ha recordado a la Fiscalía que la realización de pruebas complementarias brinda la oportunidad al profesional médico de examinar y detectar si existen indicios de cualquier forma de violencia o maltrato, además de pronunciarse sobre la mayoría o minoría de edad.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

Por su parte, entre las medidas propuestas a España por el Comité de Expertos del Consejo de Europa (GRETA), en su segunda ronda de evaluación, se cita la necesidad de mejorar la identificación y asistencia de los menores extranjeros no acompañados para reducir su vulnerabilidad y evitar que caigan en redes de trata.

Por otro lado, algunas entidades que gestionan programas para acogida humanitaria o de protección internacional **vienen alertando del incremento, desde el segundo semestre de 2016, de menores varones que pudieran ser objeto de víctimas de trata de seres humanos**. Los indicadores que plantean dicha posibilidad son los siguientes: varones, generalmente de apariencia muy joven, huérfanos o procedentes de familias monoparentales, con muchos hermanos y sin recursos económicos ni formación alguna; acceden a territorio español irregularmente, generalmente por Ceuta, o bien por patera, a las costas andaluzas; carecen de documentación que acrediten edad, identidad o nacionalidad; provienen del África francófona; afirman haber recibido instrucciones (sin determinar el autor de las mismas) de decir que son mayores de edad al llegar a Ceuta, con el fin de poder ingresar en el centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), para luego pasar posteriormente a la península. No disponen de recursos económicos y suelen ser refractarios a realizar cualquier gestión de índole jurídica para documentar o regularizar su situación.

En este contexto se hace necesaria una intervención especializada con este colectivo de chicos especialmente vulnerable para garantizar su protección, seguridad y bienestar.

Síntesis/conclusiones

- 1ª)** Se constata una insuficiencia de datos estadísticos que permitan dimensionar con precisión el problema de los menores extranjeros no acompañados posibles víctimas de trata.
- 2ª)** Se constata un bajo nivel de detección de casos de menores extranjeros no acompañados que pudieran ser víctimas de trata. No obstante, las organizaciones y profesionales que trabajan en contacto con estos menores en programas de acogida humanitaria o protección internacional vienen alertando de la existencia de un mayor número de casos que los detectados y de nuevos perfiles.
- 3ª)** Una de las razones de la escasa detección deriva de la ausencia de formación adecuada de los equipos técnicos que impiden una valoración de riesgo y una deficiente incorporación de mecanismos para su detección.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

4ª) El Comité de Expertos del Consejo de Europa (GRETA), entre las medidas propuestas a España, en su segunda ronda de evaluación, cita la necesidad de mejorar la identificación y asistencia a menores extranjeros no acompañados para reducir su vulnerabilidad y evitar que caigan en redes de trata.

Recomendaciones

A la Administración General del Estado:

11.1.- Impartir las instrucciones necesarias para que el procedimiento de determinación de la edad de los menores extranjeros se tenga en cuenta las previsiones del artículo 10.3 del Convenio del Consejo de Europa sobre lucha contra la trata de seres humanos.

11.2.- Revisar en profundidad los protocolos de identificación de menores víctimas de trata, a la vista del escaso número de menores identificados cada año.

A las Comunidades Autónomas:

11.3.- Implantar programas autonómicos de atención a víctimas de trata, siguiendo los criterios establecidos por la Agencia para los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2015). Estos criterios incluyen la formación del personal y la dotación de recursos suficientes.



12.- Asilo y protección internacional a menores extranjeros no acompañados

Las circunstancias específicas a las que se enfrentan los niños solicitantes de asilo, como individuos con solicitudes independientes de la condición de refugiado, no son generalmente bien entendidas ya que se tiende a percibirlos como parte de una familia y no como personas con sus propios derechos e intereses. El ACNUR considera que esto se explica en parte por el papel subordinado, las posiciones y la condición que los niños siguen manteniendo en muchas sociedades alrededor del mundo.

El derecho a ser escuchado de un menor en un procedimiento de asilo presenta aspectos complejos que no siempre son bien resueltos por las autoridades encargadas de recibir la solicitud. Los relatos de los niños tienen más probabilidades de ser examinados individualmente cuando el niño es un menor no acompañado.

Es importante tomar en consideración que **los niños no pueden articular sus solicitudes de protección internacional en la misma forma que los adultos y, por lo tanto, pueden requerir especial asistencia para llevarla a cabo.** Cada niño tiene derecho de interponer una solicitud de asilo independiente, sin importar si está acompañado o no. Respecto al procedimiento se recuerda que tratar a los niños como adultos en los procedimientos de asilo, puede resultar una violación de sus derechos bajo el derecho internacional de los derechos humanos.

Algunas comunidades autónomas han elaborado protocolos para mejorar la atención a este colectivo. Así, en el año 2017, la administración autonómica de Cataluña elaboró la Directriz general núm. 1/2017, de 13 de marzo, relativa a la protección internacional de los niños y adolescentes bajo la protección de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia, para determinar las actuaciones que los profesionales deben llevar a cabo en relación con aquellos niños o adolescentes tutelados que puedan ser susceptibles de acogerse a la protección jurídica internacional. Por su parte, Aragón dispone de un protocolo de Coordinación en la acogida e integración de personas solicitantes de protección internacional.

Se destacan **dos aspectos respecto de los que el Comité de los Derechos del Niño alerta.** En primer lugar la necesidad de tener siempre presente en el proceso de evaluación inicial (para la determinación del interés superior del menor) la detección de necesidades de protección internacional (posible existencia de necesidades de protección internacional, como las basadas en "fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas" en el país de origen, las derivadas de una agresión exterior, ocupación, dominación extranjera o hechos que perturben gravemente el orden público, o las provocadas por los efectos indiscriminados de la violencia generalizada).

En segundo lugar el Comité de los Derechos del Niño exhorta a los Estados a no utilizar la protección internacional como única vía. Es decir, se deberá reservar esta vía solo a



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

aquellos casos en los que se detecten cuestiones de protección internacional. Esta afirmación que a primera vista podría parecer una obviedad es un claro ejemplo de esa constante tentación de los Estados de intentar apartar a los menores extranjeros del sistema de protección de menores normalizado. Por eso se recuerda a los Estados su obligación de incluir a los menores no acompañados dentro de los procedimientos nacionales existentes para la protección del menor.

La [Observación General nº 6 del Comité de Derechos del Niño, sobre trato de los menores no acompañados y separados de su familia](#), fuera de su país de origen, Doc. CRC/GC/2005/6 (2005), trata en su punto VI el acceso al procedimiento para obtener asilo, garantías jurídicas y derechos en la materia

La ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria no dedica ningún precepto específico a los menores de edad y tan solo se refiere a ellos de manera tangencial.

El [Defensor del Pueblo de España](#) formuló una recomendación para que se adoptaran las medidas adecuadas para garantizar un trato diferenciado mediante el establecimiento de un procedimiento específico, en las solicitudes de protección internacional que presenten los menores de edad. Además se recomendó que se evaluara la procedencia de incluir en el Reglamento de Asilo una disposición que determinase de forma expresa el derecho de los menores de formular solicitudes de asilo independientes, estableciéndose un procedimiento específico para ello que tome en consideración el grado de madurez del menor. La Administración contestó que se tendría en cuenta el contenido de la recomendación en el desarrollo reglamentario que continúa sin publicarse.

Un repaso a los informes anuales posteriores del Defensor del Pueblo pone de manifiesto que la cuestión está lejos de resolverse y que la falta de tramitación de expedientes individuales a menores de edad, puede poner en grave riesgo hasta la integridad física de estos y dejar en manos de potenciales traficantes de seres humanos a menores que vienen acompañados de adultos con los que supuestamente tienen una relación.

Según el Informe anual de la [EASO](#) sobre la situación del asilo en la Unión Europea en 2018, aproximadamente 20.325 menores no acompañados solicitaron protección internacional en la UE+, lo que señala una marcada disminución del 37% en comparación con 2017. El porcentaje de menores no acompañados con relación a todos los solicitantes era del 3 %, parecido al de 2017.

Síntesis/conclusiones

- 1ª) Ausencia de datos estadísticos que permitan dimensionar el problema.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

2ª) En general, el número de procedimientos iniciados para protección por asilo en España es muy inferior a los presentados en países europeos. De los expedientes tramitados, un porcentaje muy bajo son aprobados. Este hecho tiene especial incidencia en los menores extranjeros no acompañados.

3ª) No existe un Protocolo específico para información, asesoramiento, acompañamiento y actuaciones en materia de derecho de asilo y protección internacional de menores extranjeros no acompañados, a pesar de que desde el Defensor del Pueblo se ha recomendado su elaboración.

4ª) Se advierte discriminación en el acceso a la protección internacional de los menores que están tutelados por la Administración debido a la ausencia de información sobre el contenido básico del derecho de protección internacional y sobre el procedimiento para solicitarlo, y por falta de comunicación con órganos colaboradores y entidades prestadoras de este servicio jurídico.

5ª) Las condiciones de acogida no se ajustan a los estándares mínimos establecidos en la normativa internacional.

6ª) Los profesionales no disponen de suficiente formación sobre protección internacional.

7ª) Se comprueban retrasos y negligencias en la tramitación del procedimiento y en la obtención de documentación acreditativa de los hechos alegados, sin poner en peligro la seguridad del niño o adolescente o de su familia y, finalmente, también en el ejercicio del derecho a la extensión familiar a los ascendientes de primer grado de quien dependen estos niños o adolescentes, una vez el niño llega a obtener el estatuto de refugiado.

8ª) Problemática de menores cuya edad puede resultar dudosa y que solicitan protección internacional en aeropuertos y también de aquellos que se encuentran ingresados en centros de primera acogida y/o emergencia.

9ª) La escasa detección de casos de menores extranjeros no acompañados susceptibles de protección internacional puede tener su origen en dos razones: la mayoría de menores proceden de Marruecos y se presume erróneamente que no es necesaria la protección del asilo y, por otro lado, no se considera necesario esta protección ya que, en todo caso, estos menores serán atendidos por los sistemas de protección.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

Recomendaciones

A la Administración General del Estado:

12.1.- Incorporar a la futura modificación de la legislación nacional de asilo y protección internacional las directrices de ACNUR y UNICEF para las solicitudes de protección internacional de menores de edad.

A las Comunidades Autónomas:

12.2.- Implantar programas autonómicos de atención a menores con necesidades de protección internacional acorde a los estándares internacionales, que incluya la formación de los profesionales para estimular las solicitudes de asilo, siempre que fuera posible.



13.- Coordinación y colaboración administrativa

Después de tratar de forma pormenorizada todos los aspectos que concurren en las políticas públicas de protección de los menores extranjeros no acompañados, apreciamos que gran parte de ellos son de carácter transversal, al concurrir competencias y funciones del Estado y las comunidades autónomas.

Por ello, **resulta necesaria la articulación de mecanismos adecuados de leal cooperación y colaboración entre las diferentes administraciones, con el fin de garantizar la eficiencia de la gestión y la igualdad en el ejercicio de los derechos.**

El mecanismo de cooperación debe ser **una conferencia sectorial**, en cuyo seno se produzcan la relación y los acuerdos necesarios entre el Estado y las comunidades autónomas. Ya existe una en la que se tratan algunas materias concurrentes. En ella hasta ahora se han abordado los problemas más acuciantes, en especial el reparto equitativo de responsabilidades y su financiación. No obstante, hay otras materias también necesitadas de una adecuada cooperación interterritorial, tal y como se expone en el documento.

Por ello, creemos necesario que **las diferentes administraciones cooperen y colaboren leal y eficazmente en el seno de la conferencia sectorial y, si se considera preciso, en sus órganos de apoyo** (comisiones sectoriales y grupos de trabajo) con el fin de acordar soluciones compartidas que mejoren los mecanismos de protección de los menores extranjeros no acompañados y garanticen de forma adecuada sus derechos.

El Defensor del Pueblo Andaluz, en su [informe anual 2017](#), como Defensor del Menor de Andalucía, hizo referencia a la obligada responsabilidad compartida de todos los poderes públicos, en el abordaje de la migración de menores no acompañados. Esta Institución considera que estamos ante una situación estructural y no ante un fenómeno coyuntural que requiere ser atendida como una cuestión de interés nacional y europeo. Ello exige, por tanto, la elaboración de políticas desde distintos ámbitos orientadas a ordenar y regular los proyectos migratorios de menores, partiendo para ello de los principios de racionalidad y eficacia administrativa, equidistribución de cargas y recursos entre todas las administraciones implicadas, sin olvidar, por supuesto, los principios de solidaridad y lealtad institucional.

Entiende dicha Defensoría igualmente que estamos ante una cuestión que compete también a la Unión Europea y al Estado español. Son estos entes quienes de forma coordinada han de articular los medios, mecanismos e instrumentos para abordar el asunto con las debidas garantías, teniendo siempre presente que cuestiones



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

organizativas o económicas nunca pueden prevalecer frente al interés superior de unos adolescentes que llegan a nuestro país en una situación de especial vulnerabilidad.

Desde el Justicia de Aragón se destaca la existencia de un grupo institucional de coordinación para la Atención de los menores extranjeros no acompañados constituidos por responsables del Sistema de protección de Menores, las Fuerzas de Seguridad (nacional y autonómica), Delegaciones del Gobierno, Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón), fiscales de menores y representantes de la Institución, como invitado permanente.

Asimismo, es preciso hacer referencia al **principio de solidaridad**, consagrado en el artículo 2 de la Constitución y en el ordenamiento jurídico, como un factor de equilibrio y soporte esencial del funcionamiento del Estado en su conjunto.

Este principio, junto a los de colaboración, cooperación y coordinación, se consagra en el artículo 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y tiene especial relevancia en el abordaje de la inmigración de menores no acompañados, que afecta a los distintos niveles territoriales: estatal, autonómico y local.

Un ejemplo de la necesidad de coordinarse entre las distintas administraciones sería en materia de registros que contienen información sobre los menores y pueden facilitar la gestión de sus itinerarios.

Asimismo, es necesaria una **corresponsabilidad no solo entre administraciones públicas, sino también con la ciudadanía y con los medios de comunicación**, que juegan un papel clave en la sensibilización de este fenómeno.

Varias comunidades autónomas han suscrito la propuesta SHARE, cuyo objetivo es una mejor coordinación y distribución de los menores extranjeros no acompañados entre las comunidades autónomas.

Recomendación

A la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas:

13.1.- Dadas las carencias que se ponen de relieve en el documento se considera que la materialización de la cooperación y colaboración debe ser un asunto prioritario, por lo que reclamamos de las diferentes administraciones que actúen con la suficiente responsabilidad y formalicen los acuerdos precisos en la correspondiente Conferencia Sectorial.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

13.2.- Esta Conferencia Sectorial deberá avanzar en el estudio de medidas que faciliten un reparto solidario, ordenado y equitativo de menores extranjeros no acompañados entre las distintas Comunidades Autónomas que redunde siempre y en todo caso en beneficio del interés superior de estos chicos y chicas.

13.3.- Corresponsabilidad entre administraciones públicas (estatal, autonómica, local) en la creación de recursos que garanticen la atención inmediata y trabajo en red con servicios sociales y otros agentes de relevancia.

13.4.- Impulsar ámbitos estables de coordinación y colaboración interadministrativa, en los ámbitos autonómicos, para promover una acogida y atención integral de los menores extranjeros no acompañados.



Resumen ejecutivo



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

La atención a menores extranjeros no acompañados se mueve entre **la lógica de las políticas migratorias**, cuyo objetivo es limitar el número de llegadas de personas, especialmente de determinados perfiles; y **la lógica de la protección y defensa de los derechos reconocidos a la infancia y adolescencia** en situación de desprotección.

Se trata de un **fenómeno muy complejo** por su heterogeneidad causal, por la especial vulnerabilidad en la que se encuentran sus protagonistas, por la complejidad de las respuestas a las consecuencias que tiene en las personas que lo protagonizan, por el entramado de administraciones que intervienen y por las repercusiones sociales que provoca.

En el caso de niños y niñas siempre **debe primar la condición de persona menor de edad por encima de la de extranjero**, lo que supone que cualquier intervención de las administraciones públicas tiene que estar orientada a la búsqueda de **una solución duradera de acuerdo con su interés superior**.

Por estos motivos, y en cumplimiento de las normas sobre protección de menores, **los poderes públicos, las administraciones y la sociedad deben redoblar sus esfuerzos para garantizar la defensa de los derechos de estos menores** que se encuentran en España en situación de especial vulnerabilidad y desprotección. Al mismo tiempo los **países de origen de los menores** han de atajar las causas que motivan estos procesos migratorios inseguros y desarrollar sistemas de protección a la infancia y a la adolescencia que eviten el desarraigo familiar y social de aquellos.

Las defensorías del pueblo de España ratifican su compromiso con la Convención de los Derechos del Niño y recuerdan que, como menores de 18 años, los menores extranjeros no acompañados han de ser considerados niños y niñas hasta su mayoría de edad. Sus motivaciones o el contexto del que provienen no pueden servir de excusa para construir respuestas jurídicas que subrayen la diferencia al considerar que su grado de autonomía para “elegir migrar” los hace diferentes a “nuestros niños” y, por tanto, menos merecedores de la protección que les otorga su condición de menores en situación de desamparo.

Presentamos a continuación las **principales conclusiones** del trabajo de puesta en común de las actuaciones que, respecto de la atención a menores extranjeros no acompañados, desarrollan las distintas defensorías de España



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

CONCLUSIONES PRINCIPALES

1ª) El interés superior del menor, con carácter general, pasa por evitar el desarraigo familiar y social inherentes al abandono del país. No obstante, una vez que los menores se mueven, tanto los países de tránsito como los países de recepción quedan obligados a garantizar los derechos contenidos en la Convención de los Derechos del Niño, asegurando su protección y atención integral, y **priorizando la condición de menor de edad por encima de persona migrante.**

Para abordar los movimientos de los menores extranjeros no acompañados, **resulta imprescindible la colaboración internacional en materia de infancia y adolescencia.**

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN elaborar un Plan estratégico nacional de atención a menores extranjeros no acompañados que incluya un diseño básico, evaluación y financiación de acuerdos de colaboración con países de origen, y que aborde de forma integral la prevención, la protección y, en su caso, el retorno, asegurando el superior interés de estos menores.

2ª) Existen importantes dificultades para obtener datos fiables sobre el número de menores extranjeros no acompañados atendidos por los sistemas de protección de menores, entre otras razones por un un deficiente funcionamiento del Registro de MENA. No obstante, se evidencia **un aumento de entrada de estos menores en nuestro país** que comienza en 2016 y se consolida en 2017, siendo **diferente su nivel de incidencia entre comunidades autónomas** en función de su localización geográfica o atendiendo a los desplazamientos de los propios menores.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN introducir mejoras en el Registro MENA y en los procesos de recogida de datos y estadísticas que elabora la Administración central con las aportaciones de las comunidades autónomas.

3ª) La evaluación de la edad de los menores extranjeros resulta crucial para garantizar y proteger los derechos de este colectivo, por lo que debe ajustarse a criterios técnicos y de legalidad asumidos internacionalmente. España ha sido percibida en reiteradas ocasiones por el Comité de los Derechos del Niño sobre este procedimiento de evaluación ya que las pruebas a las que suelen ser sometidos los menores son radiológicas con importantes márgenes de error, y se llevan a cabo sin facilitar a los afectados información comprensible en su idioma ni con representación legal.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN aprobar un Decreto del Gobierno que regule los procedimientos de evaluación de la edad de los menores extranjeros no acompañados, atendiendo las Observaciones del Comité de derechos del Niño y el resto de normativa y recomendaciones aplicables. Esta norma deberá ser desarrollada reglamentariamente por cada comunidad autónoma.

4ª) Los menores extranjeros no acompañados requieren de una primera acogida integral y especializada por tener unas necesidades que afectan a las esferas física, psicológica y emocional.

Sea cual fuera los motivos que provocaron la salida del menor de su país de origen, de los medios utilizados y de si quiere o no consolidarse en un determinado territorio o país, **la Entidad Pública del territorio donde llega el menor debe garantizar su atención inmediata y la adopción de todas aquellas medidas que aseguren su protección y asistencia.**

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN que las Entidades Públicas asuman la tutela de los menores extranjeros no acompañados de modo inmediato sin prolongar la guarda de hecho más allá del tiempo estrictamente necesario para su identificación y constatar su situación de desamparo.

5ª) El impacto de la llegada de menores extranjeros no acompañados ha obligado a muchas comunidades autónoma a crear de manera precipitada centros de primera acogida que no cumplen con las condiciones de funcionalidad y habitabilidad y ha provocado, en ocasiones, el rechazo de la ciudadanía a la instalación de estos recursos en determinadas poblaciones por la ausencia de una adecuada planificación. **El tiempo recomendable de estancia en los menores en estos centros de primera acogida se sobrepasa y acaban convirtiéndose en permanentes ante la falta y deficiencias de otras medidas protectoras.**

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN que por la Administración del Estado se establezcan los criterios básicos de calidad que deben cumplir los recursos que generen las comunidades autónomas para asegurar que la atención inmediata a los menores garantiza el respeto a los derechos reconocidos a la infancia y adolescencia. También recomiendan que las comunidades autónomas deriven a los menores atendidos en centros de emergencia a la red ordinaria de recursos una vez alcanzados los objetivos de esta tipología de centros.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

6ª) Las políticas públicas de protección a la infancia y adolescencia deben ir dirigidas a lograr la plena integración de los menores extranjeros en la sociedad española mientras permanezcan en nuestro territorio.

La situación de vulnerabilidad y desprotección de estos menores extranjeros **obliga a las entidades públicas a adecuar y adaptar, de forma integral, sus sistemas de protección**, sin que por ello se generen sistemas paralelos. Se trata de crecer cuantitativamente en recursos y de forma cualitativa, ajustándose a las nuevas y cambiantes necesidades de estas personas.

En este contexto, y teniendo en cuenta las deficiencias de los sistemas de protección, existentes ya con anterioridad a la llegada de menores extranjeros sin referentes familiares, **es necesario una revisión de los sistemas de protección desde una perspectiva legal y de una intervención integral** (social, psicológica, sanitaria, formativa, laboral, jurídica...) con menores en situación de desprotección.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN adecuar los sistemas de protección a las necesidades de los menores extranjeros en situación de desamparo tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos; y configurar una red de centros suficientemente dotada en toda la tipología de centros (emergencia, primera acogida, preparación a la emancipación, etc), que permita itinerarios adecuados a las necesidades cambiantes y evolutivas de estos niños y que respondan siempre a su interés superior. También proponen avanzar y fomentar programas alternativos al acogimiento residencial (acogimiento familiar, familias colaboradoras, entre otros).

7ª) Las entidades públicas de protección de menores están obligadas a realizar los trámites necesarios para regularizar la situación administrativa de los menores extranjeros no acompañados que tienen bajo su tutela. Sin embargo, se advierten significativas disfunciones en estos procesos; unas veces por causas imputables a la Entidad Pública y, en otras, atribuibles a las delegaciones diplomáticas de los países de origen. Al no contar con apoyo o referente familiares, **es necesario facilitar el acceso de estos menores, siempre que hayan alcanzado la edad de 16 años, al mercado laboral**, tramitando para ello la autorización de trabajo.

El Reglamento de la Ley de extrajería establece criterios más restrictivo que la Ley para la obtención de las autorizaciones de residencia y de trabajo de los menores extranjeros no acompañados, contraviendo el interés superior del menor y del favor minoris al que están obligados las administraciones públicas.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN promover la modificación del Reglamento de la Ley de extranjería para que se elimine la interpretación restrictiva que limita el derecho de los menores extranjeros tutelados a obtener la autorización de residencia. También se recomienda que en las tarjetas de identidad de los menores tutelados que han alcanzado los 16 años se especifique que están autorizados a trabajar, sin ningún otro trámite administrativo adicional.

8ª) La atención a jóvenes tutelados por la administración cuando alcanzan la mayoría de edad es uno de los déficits más importantes del actual sistema de protección que afecta especialmente a los menores extranjeros no acompañados por la ausencia de referentes familiares, y por las dificultades para regularizar su situación administrativa y obtener la autorización de trabajo.

Estos jóvenes tienen importantes dificultades para ser derivados a otros recursos residenciales y limitado su apoyo para enfrentarse a la vida autónoma, por lo que se ha de trabajar en su emancipación. **Es necesario, por tanto, diseñar itinerarios individualizados en los que se trabaje con estas personas desde su minoría de edad ajustando sus perspectivas y abordando de manera integral su situación personal.**

El esfuerzo invertido por las distintas administraciones públicas se pierde cuando alcanzan la mayoría de edad y no se mantiene el acompañamiento y apoyo de estos chicos y chicas, facilitando procesos de marginación y exclusión social, y alimentando actitudes xenófobas.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN elaborar Planes Estratégicos autonómicos de atención a jóvenes ex tutelados que alcanzan la mayoría de edad y elaborar estudios que permitan dimensionar adecuadamente el problema de atención a menores ex tutelados (nacionales y extranjeros). También recomiendan modificar el Reglamento de la Ley de extranjería para permitir que el joven extranjero, extutelado con residencia regularizada y participante en un proceso de transición a la vida adulta, pueda solicitar una autorización de trabajo por circunstancias excepcionales.

9ª) La especial vulnerabilidad de niñas y niños extranjeros sin referentes familiares potenciales víctimas de trata obliga a los poderes públicos a incrementar y reforzar la protección de éstos. Se advierte con preocupación deficiencias en la identificación de muchas de estas víctimas, entre otras razones, por la ausencia de una formación adecuada de los profesionales que impide una valoración del riesgo, y por una deficiente incorporación de mecanismos para su detección.



JORNADA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

Por otro lado, **el número de procedimientos de protección de asilo de menores extranjeros no acompañados es muy inferior al resto de países europeos**. La escasa detección de menores extranjeros no acompañados susceptibles de protección internacional puede tener su origen en dos razones: la mayoría de menores proceden de Marruecos y se presume erróneamente que no es necesaria la protección del asilo y, por otro lado, no se considera necesario esta protección ya que, en todo caso, estos menores serán atendidos por los sistemas de protección.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN revisar en profundidad los protocolos de identificación de menores víctimas de trata e implantar programas autonómicos de atención a dichas víctimas, siguiendo los criterios establecidos por la Agencia para los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2015). También recomiendan incorporar a la futura modificación de la legislación nacional de asilo y protección internacional las directrices de ACNUR y UNICEF para las solicitudes de protección internacional de menores de edad.

10ª) La atención a menores extranjeros no acompañados requiere una obligada responsabilidad compartida de todas las administraciones públicas. Se deben elaborar políticas desde distintos ámbitos orientadas a ordenar y regular los movimientos de menores dentro de nuestro territorio, partiendo para ello de los principios de racionalidad y eficacia administrativa, equidistribución de cargas y recursos entre todas las administraciones implicadas, sin olvidar los principios de solidaridad y lealtad institucional.

Resulta urgente que las **distintas administraciones establezcan un sistema de protección garantista para estos menores que, poniéndolos en el centro, sea capaz de repartir de una manera coordinada, solidaria, ordenada y responsable su atención y tutela.**

Esta corresponsabilidad debe hacerse extensiva a la ciudadanía y a los medios de comunicación, por desempeñar un papel clave en la sensibilización de este fenómeno.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN a las diferentes administraciones que actúen con la suficiente responsabilidad y formalicen los acuerdos precisos en la correspondiente Conferencia Sectorial para avanzar en el estudio de medidas que faciliten un reparto solidario, ordenado y equitativo de menores extranjeros no acompañados entre las distintas comunidades autónoma, que redunde en beneficio del interés superior de estos chicos y chicas.