



León, 28 de octubre de 2019

Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones Institucionales
C/ Santiago Alba, 1
47008 - VALLADOLID

Expediente: ACTUACIÓN DE OFICIO 179/2019

Asunto: Protección de menores extranjeros no acompañados / Resolución
Centro directivo: Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades

Ilmo. Sr.:

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.

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. 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. 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.



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 redoblar 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 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.

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.

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.

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.

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 celebradas en Sevilla los días 15 y 16 de octubre de 2019.

Los Comisionados Parlamentarios consideran necesario 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 estas Instituciones se extremen la supervisión y el control de estas intervenciones y en base a todo ello asumieron una declaración conjunta, de la que corresponde trasladar a la Administración de esta Comunidad Autónoma las siguientes recomendaciones:

1.- Dimensión del fenómeno.

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 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.

Se deben 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.

2.- 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.

En todo caso, se trata de menores que se encuentran 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.

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).

Las Comunidades Autónomas deberán:

2.1.- 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.

2.2.- 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.

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

2.4.- 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.

3.- Evaluación de la edad.

Se trata de 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.

Se deberá 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 correspondiendo a las comunidades autónomas el desarrollo reglamentario de esta norma ordenando la participación y coordinación de los recursos sanitarios y sociales necesarios en cada territorio.

4.- 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).

Los procesos de repatriación se promoverán 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.

5.- 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 facilitarle con la mayor celeridad la documentación



acreditativa de su situación y la autorización de residencia. 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.

En base a ello las comunidades autónomas tendrán que:

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

5.2.- 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.

5.3.- 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.

5.4.- 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.

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

5.6.- 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.

5.7.- 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.

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



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

6.- Documentación del menor: autorizaciones de residencia.

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.

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. 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 que los menores han alcanzado la mayoría de edad.

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.

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.

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.

En base a todo ello se deberá:

6.1.- 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.

6.2.- 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.

7.- 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.

Será necesario entonces por parte de las comunidades autónomas:

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

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

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

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

Existe una insuficiencia de datos estadísticos que permitan dimensionar con precisión el problema de los menores extranjeros no acompañados posibles víctimas de trata y 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.



Se deberán implantar programas 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.

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

Es palpable la ausencia de datos estadísticos que permitan dimensionar el problema. 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.

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.

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.

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

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.

Por ello se recomienda implantar programas 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.

10.- Responsabilidad compartida.

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.

Por ello 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.

Pues bien, con todo ello se trata de que los poderes públicos den respuesta a las necesidades de este colectivo. Somos conscientes de que la Administración de esta Comunidad ha tomado conciencia de la magnitud de este grave problema, produciéndose avances importantes, aunque no se trata de una cuestión que, comparativamente si tenemos en cuenta la situación de otras Comunidades, nos afecte como a otras Comunidades Autónomas.

Pero la realidad sigue demostrando que 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.

En consecuencia, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente Resolución:

Que, dentro del ámbito de las competencias que ostenta, se proceda a la incorporación de las recomendaciones formuladas en la presente Resolución dentro de las estrategias a desarrollar en esta Comunidad Autónoma para la protección de los menores no acompañados que lleguen a Castilla y León.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

órgano que corresponda de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López