DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2016

REGISTRO DE MENORES NO ACOMPAÑADOS

4.5.2 Registro de Menores Extranjeros No Acompañados

El Defensor del Pueblo considera que el registro inmediato de los datos de los menores extranjeros no acompañados, tras ser localizados por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, constituye una herramienta fundamental para su protección efectiva, así como para su localización en caso de ausencia del centro de protección asignado. Se han constatado importantes avances en la eficacia del Registro Central de Menores Extranjeros No Acompañados y en la agilización de los trámites para su consulta. Pese a ello, continuaron detectándose casos en los que la falta de coordinación entre las entidades de protección de menores y los responsables policiales del registro ha demorado la inscripción, lo que propicia la duplicidad en la identificación de los menores y dificulta el acceso a información actualizada sobre estos.

Como ejemplo de la necesidad de mejorar la coordinación existente se da cuenta del recordatorio de deberes legales formulado a la entidad de protección de menores madrileña. Se recordaron las previsiones del artículo 13 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del menor y la obligación que incumbe a los servicios de protección de menores de proporcionar el auxilio inmediato que precise cualquier menor que sea puesto a su disposición, con independencia del modo en el que haya sido detectado. Un menor, que había ingresado en un centro de protección acompañado de miembros de una fundación, no fue acompañado por personal del centro a las instalaciones policiales para su reseña, pese a no hablar el castellano. Esta actuación se justificaba por el responsable del centro de acogida en la cercanía de las instalaciones policiales. No obstante, fue un agente de la Policía municipal quien contactó con la citada fundación, comunicando que el menor se encontraba en dependencias policiales solo y desorientado, sin que nadie le facilitase la comunicación en el idioma que conocía (15010316).

El Defensor del Pueblo ha iniciado **actuaciones de oficio** con las **entidades de protección de menores de las distintas comunidades autónomas, así como con las diputaciones forales vascas, Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y la Comisaría General de Extranjería y Fronteras**, a fin de conocer la situación actualizada de estos menores en todo el territorio nacional y detectar, en su caso, los procedimientos que resulten necesarios mejorar. Se están evaluando los datos recibidos y se continúa a la espera de recibir todos los datos para formular las recomendaciones necesarias que mejoren el funcionamiento de esta herramienta (16009988 y relacionadas).

DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2017

REGISTRO DE MENORES NO ACOMPAÑADOS

4.5.2 Registro de Menores Extranjeros No Acompañados

En 2016 el Defensor del Pueblo inició de oficio una actuación con las entidades de protección de menores de las comunidades autónomas, las diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras.

Se pretendía conocer el número de menores extranjeros no acompañados en todo el territorio nacional y detectar, en su caso, las cuestiones a mejorar para que el Registro de Menores Extranjeros no Acompaños pueda cumplir la función que tiene encomendada. El año 2016 finalizó sin obtener respuesta de todas las comunidades autónomas, por lo que la actuación se ha mantenido abierta durante todo el año 2017.

Una vez recibidos todos los datos solicitados se ha podido constatar las significativas diferencias entre los datos aportados por las entidades de protección de menores y los facilitados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Según ha informado este último organismo, los servicios de protección de menores no comunican en ocasiones todos los datos que deberían figurar en el registro. A juicio de esta institución esto explicaría, en parte, la disparidad de los datos obtenidos.

Sin embargo, hay otra cuestión que también incide en la inadecuación del registro con la realidad, que no depende de los datos aportados por las entidades de protección de menores. No constan en el citado registro asientos referidos a los ciudadanos que han sido sometidos a procedimientos de determinación de edad, cuando ha recaído decreto de la fiscalía acordando su mayoría de edad. Ello a pesar de lo dispuesto en el protocolo marco, apartado sexto 3 c), referido a las notificaciones del decreto del fiscal e inscripción registral, que especifica que todos los decretos del fiscal que concluyan diligencias preprocesales de determinación de la edad, cualquiera que sea el acuerdo adoptado, o su revisión, serán comunicados a las brigadas provinciales de extranjería y fronteras para su debida constancia e inscripción en el Registro MENA.

Otra llamativa disparidad en los datos recibidos se refiere al número de menores de nacionalidad sirios inscritos en el registro. Según informó la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, en los años 2013 y 2014 la aplicación informática no diferenciaba entre menores extranjeros acompañados y no acompañados. Por ese motivo, estos menores, a pesar de venir con sus familias, fueron dados de alta como menores extranjeros no acompañados. Esta confusión no había sido solucionada en el momento en el que esta institución pidió los datos en 2016 ya que, según se informó, no había sido comunicada por las entidades que acogieron a estas familias.

Tampoco ha sido posible conocer el número de autorizaciones de residencia en vigor de las que son titulares los menores extranjeros no acompañados, tutelados por las entidades públicas de protección de menores. Según se ha informado, la aplicación informática del registro no contempla esta variable, esta institución ha podido comprobar que tampoco es posible obtener estos datos de las estadísticas de extranjeros residentes legales que facilita la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

A todas las comunidades autónomas se les solicitaron los datos actualizados de menores extranjeros no acompañados tutelados o en situación de guarda a 30 de junio de 2016. Se rogaba que la información facilitada estuviera desglosada por sexo, nacionalidad, edad, fecha de puesta a disposición de los servicios de protección de menores, fecha de la asunción de la tutela y fecha de solicitud de la autorización de residencia. Asimismo, se solicitaba información acerca del número de menores extranjeros no acompañados, solicitantes de protección internacional o que hayan sido identificados como víctimas de trata, con indicación en su caso del tipo de centros en el que se encuentran.

La información recibida no ha sido la solicitada en todos los casos, o el formato en el que se ha recibido dificulta enormemente el análisis y la gestión de los datos para poder hacer un estudio en profundidad. Asimismo, no se ha recibido la información de todas las comunidades autónomas hasta el último trimestre de 2017. Por este motivo

continúan abiertas las actuaciones, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (16009988 y relacionadas).

DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2018

REGISTRO DE MENORES NO ACOMPAÑADOS

4.5.2 Registro de menores extranjeros no acompañados

Como ya se informó en anteriores informes anuales, desde el año 2016, el Defensor del Pueblo inició de oficio una actuación 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.

Una vez recibidos todos los datos solicitados, se han constatado significativas diferencias entre ellos de manera que no permite conocer el número de menores extranjeros no acompañados que se encuentran en cada comunidad autónoma (16009988 y relacionadas).

Desde el año 2011, la Fiscalía General del Estado coordina el Registro de menores extranjeros no acompañados que existe en la Dirección General de la Policía. Por tanto, los datos oficiales que se han de manejar para conocer el número de menores, se han de extraer de ese registro. La Fiscalía General del Estado no publicará los datos correspondientes al año 2018 hasta la presentación de su memoria anual, en septiembre de 2019. A la vista del aumento de llegadas irregulares, fundamentalmente por las costas, durante 2018, parece evidente que las cifras habrán cambiado. Sin embargo, al no contar con esos datos actualizados, se hará a continuación una primera reflexión tomando en consideración los datos a 31 de diciembre de 2017.

Al finalizar 2017, 6.414 menores se encontraban inscritos en el citado registro. La mayoría de ellos son niños: 5.833 frente a 581 niñas. Andalucía acogía al mayor número de ellos: 2.209 menores. El resto se distribuían, según los datos publicados por Fiscalía General del Estado en su memoria, del modo siguiente: Melilla: 917; Cataluña: 805; País Vasco: 695; Madrid: 478; Ceuta: 261; Comunidad Valenciana: 296; Murcia: 224; Canarias: 123; Castilla-La Mancha: 79; Galicia: 71; Asturias: 70; Castilla y León: 46; Aragón: 43; Baleares: 35; Cantabria: 31; Navarra: 21; Extremadura: 9, y La Rioja: 1.

También a 31 de diciembre de 2017, 1.293 niños aparecían como fugados. Destacan por su número los 343 fugados de Andalucía, los 308 del País Vasco o los 266 de Melilla. La Fiscalía calificó de «extraordinario incremento» las llegadas en patera de menores no acompañados durante 2017. Cifrando en 2.345 los llegados por esta vía y los compara con los 588 llegados en 2016 o los 414 llegados en 2015.

Estas cifras son contestadas por la mayoría de las comunidades autónomas que afirman que no se corresponden con su realidad. En septiembre de 2018 se celebró la Mesa de coordinación inter autonómica sobre menores extranjeros no acompañados, presidida por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. El Gobierno anunció la puesta en marcha de medidas de carácter excepcional para la mejora de la atención a los menores extranjeros no acompañados.

Para sufragar los gastos de las entidades de protección de menores autonómicas se aprobó el Real Decreto 1340/2018, de 29 de octubre, por el que se aprueban las normas especiales reguladoras de las subvenciones que se otorgarán en régimen de concesión directa a las citadas entidades autonómicas para la atención a este colectivo durante 2018. La cuantía destinada para ese año ha sido de 38 millones de euros. Sin embargo, como quiera que los criterios de reparto se basan en los datos obtenidos del Registro de menores extranjeros no acompañados, ya han sido varias las comunidades y ciudades autónomas que han manifestado su disconformidad. Continúan abiertas las actuaciones, de cuyo resultado se dará cuenta en próximos informes anuales (15012933).

A continuación se ilustra con algunos ejemplos esta situación.

En Andalucía, según datos ofrecidos por el Defensor del Pueblo Andaluz en su informe anual de 2017, ingresaron en el sistema de protección de menores 3.306 nuevos menores extranjeros no acompañados (este dato llama la atención ya que, según la Fiscalía General del Estado, fueron 2.345 los llegados por vía marítima a toda España durante 2017). A 31 de diciembre de 2017, según datos facilitados por la entidad de protección de menores, eran 1.309 los menores extranjeros no acompañados que permanecían en el sistema de protección andaluz. Sin embargo, según el Registro de menores, eran 2.209 los acogidos en Andalucía en esa misma fecha.

En Euskadi, el Ararteko, en su informe anual de 2017, daba cuenta de que no contaba con los datos completos correspondientes a ese año. Sin embargo, los datos que relaciona, relativos a la Diputación Foral de Vizcaya, son ilustrativos de las diferencias existentes entre los del Registro de menores extranjeros no acompañados y los facilitados por las entidades de protección de menores. Según esta entidad vizcaína, eran 711 los menores extranjeros no acompañados que habían llegado por primera vez a su territorio (desde el 1 de enero al 28 de noviembre de 2017). La citada cifra contrasta con los 695 que, según el Registro de menores extranjeros no acompañados, se encontraban registrados en toda la comunidad autónoma, a 31 de diciembre de 2017.

En Cataluña, según datos publicados por el Síndic de Greuges, durante 2017 la entidad de protección de menores atendió a 1.489 nuevos menores. Sin embargo, según

el Registro de menores extranjeros no acompañados, a 31 de diciembre de 2017 eran 805.

Para finalizar con estos ejemplos, se da cuenta del caso de la Región de Murcia. Según los datos ofrecidos por la entidad de protección de menores autonómica, fueron 412 los que acogieron durante 2017. Sin embargo, según datos del Registro de menores extranjeros no acompañados fueron 224.

Las quejas recibidas permiten obtener algunas claves de las deficiencias existentes y explican, en parte, las diferencias en los datos facilitados.

Así, en una actuación iniciada con los servicios de protección de menores catalanes, se comprobó que en el Registro de menores extranjeros no acompañados figuraba que el interesado, desde 2016, había estado acogido como menor de edad en las provincias de Melilla, Málaga y Granada. Desde febrero de 2018 constaba denuncia por la fuga del centro que tenía asignado en Motril (Granada), sin embargo, el citado registro no reflejaba que el menor había sido localizado en Barcelona, donde permaneció a disposición de los servicios de protección catalanes hasta su mayoría de edad. Igualmente no constaban datos registrados sobre la autorización de residencia de la que era titular. Se ha recordado a la entidad de protección de menores de Cataluña el deber legal que le incumbe de tramitar la autorización de residencia de los menores extranjeros tutelados, así como la obligación de dar traslado sin demora de todos los datos al Registro de menores extranjeros no acompañados. La Subdelegación del Gobierno en Barcelona, atendiendo el requerimiento efectuado desde esta institución, revocó de oficio la inadmisión a trámite de la autorización de residencia que había formulado el menor y retrotrajo sus efectos al momento en que fue puesto a disposición de la entidad de protección de menores (18011179).

Otro ejemplo de las deficiencias existentes en el registro de datos de los menores extranjeros no acompañados se refiere a un grupo que fue detectado mientras pernoctaba en un parque de Madrid. Se solicitó información a los servicios de protección madrileños que informaron de que los menores se encontraban bajo su guarda o tutela. Tras la consulta realizada en el Registro de menores extranjeros no acompañados, se comprobó que uno de los menores constaba fugado de un centro en San Sebastián en 2015; otro de ellos figuraba de alta en un centro de Bilbao y figuraba un traslado a un centro madrileño en agosto de 2016, sin reflejar datos sobre las medidas acordadas con posterioridad y, por último, varios de los menores habían protagonizado numerosas ausencias de los centros de protección que tenían asignados, sin que estuvieran anotadas en el citado registro.

Se recordó a los servicios de protección de menores madrileños el deber legal de comunicar a la Policía Nacional, los datos referidos a los menores extranjeros no acompañados, así como a su actualización (17011903).

El Defensor del Pueblo ha de reiterar su preocupación ante la inexactitud de los datos contenidos en el Registro central de menores extranjeros no acompañados. El citado registro constituye uno de los instrumentos más eficaces para la protección del interés superior de los menores, por lo que resulta imprescindible abordar sin más demora su revisión profunda.

DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2019

REGISTRO DE MENORES NO ACOMPAÑADOS

4.5.2 Registro de Menores Extranjeros No Acompañados

En relación con los datos del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA), en informes anteriores se daba cuenta de la disparidad de estos datos con los proporcionados por las entidades de protección, lo que supone la imposibilidad de conocer el número de menores tutelados en cada comunidad autónoma. Esta cuestión ha tenido incidencia en el reparto de las subvenciones previstas en el Real Decreto 1340/2018, para sufragar los gastos de las entidades de protección de menores autonómicas, que se ha realizado de acuerdo con los datos obrantes en dicho registro.

Ya, en febrero de 2020, a través de una respuesta del Gobierno a una pregunta parlamentaria, se ha tenido conocimiento de estos datos, que ilustran la evolución de las cifras registradas en los últimos doce años.

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
4.685	4.507	4.378	3.623	3.594	2.841	3.660	3.341	3.997	6.414	13.796	12.417

Sin embargo, como ya se indicó en este mismo apartado del pasado informe anual, la **Fiscalía General del Estado** es la encargada de publicar estos datos en su memoria anual que se publica en septiembre del año siguiente. Por tanto, los datos definitivos disponibles son los correspondientes a 2018. Fueron localizados 7.026 menores extranjeros no acompañados llegados a España por vía marítima en pateras. Este dato supone un fuerte incremento, de casi un 200 %, con relación a 2017. La práctica totalidad son niños (206 niñas). Más de la mitad proceden de Marruecos.

Para ilustrar las deficiencias de las que adolecen los datos existentes se toma a continuación el dato a 31 de diciembre 2018. En dicha fecha figuraban inscritos en el

registro un total de 13.796 menores no acompañados bajo la tutela o acogimiento de los servicios de protección. De ellos, 12.825 son niños y 971 niñas.

Un año más, los datos de la fiscalía reflejan que casi la mitad de ellos se encuentran tutelados por la Junta de Andalucía (6.294 menores). Sin embargo, la disparidad entre estos datos y los que facilita la propia entidad de protección andaluza pone de manifiesto la necesidad de mejorar el sistema de recogida de datos y, en el caso de Andalucía, revisar los criterios que se siguen para la asunción de la tutela prevista en el artículo 172 del Código Civil.

Según los datos facilitados por el Defensor del Pueblo Andaluz, en su informe anual correspondiente a 2018: fueron 7.783 los nuevos ingresos de menores extranjeros no acompañados en Andalucía. Este dato contrasta con el facilitado por la Fiscalía General del Estado, que indica que fueron 7.026 los llegados en patera a toda España (incluyendo todas las comunidades autónomas costeras).

Resulta también llamativo el número de menores extranjeros no acompañados que, a 31 de diciembre de 2018, se encontraban atendidos en el sistema de protección andaluz: 2.290. La primera conclusión, tras el contraste de estos datos, es que miles de menores extranjeros no acompañados abandonan anualmente el sistema de protección sin que se pueda establecer con claridad las causas de este masivo abandono o, lo que es más preocupante, su paradero.

Un ejemplo que ilustra la falta de fiabilidad de los datos que obran en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, así como por su falta de actualización, es el caso de un menor que estuvo a disposición de los servicios de protección de menores andaluces en la provincia de Cádiz. Tras el abandono voluntario del centro en el que residía, fue localizado en Madrid e ingresado de nuevo en un centro de primera acogida, esta vez de los servicios de protección de menores madrileños. La fiscalía de menores incoó un nuevo procedimiento de determinación de la edad. Pese a que el interesado constaba en el citado registro, se le practicaron nuevas pruebas médicas y se dictó decreto acordando su mayoría de edad y cesando las medidas de protección (19004153).

El Defensor del Pueblo muestra su preocupación acerca de la escasa fiabilidad de los datos que se reflejan en el RMENA. Esta cuestión es objeto de atención constante en los informes anuales, especialmente desde que, tras la entrada en vigor del Reglamento de extranjería en 2011, se otorgó la coordinación del citado registro al ministerio fiscal. En 2012, se dictó la Instrucción 1/2012 para la coordinación de la inscripción de los datos. Las constantes quejas recibidas y las significativas carencias, reiteradamente comprobadas por esta institución en las actuaciones que realiza, deberían llevar a una revisión urgente del funcionamiento del citado registro.

DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2020

REGISTRO DE MENORES NO ACOMPAÑADOS

4.5.2 Registro de menores extranjeros no acompañados

Según datos facilitados por la Comisaría General de Extranjería y fronteras, a 31 de diciembre de 2020, se encontraban inscritos en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados 9.030 menores, de ellos 869 eran niñas.

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
4.685	4.507	4.378	3.623	3.594	2.841	3.660	3.341	3.997	6.414	13.796	12.417	9.030

Andalucía con 2.507 menores, Canarias con 1.849 (unos 300 menores más se encontraban pendientes de registrar) y Cataluña con 1.168, eran las tres comunidades autónomas con más menores. Seguidas por Melilla con 798; Ceuta con 496; Comunitat Valenciana con 473; País Vasco con 471, y Madrid con 356.

La llegada en pateras o embarcaciones similares de menores extranjeros no acompañados durante el año 2020 volvió a incrementarse (3.340 menores), tras el descenso de llegadas producido el año anterior (2.873 menores).

Un año más, llama la atención las fuertes oscilaciones que se aprecian en las cifras de menores extranjeros no acompañados de un año a otro y de las significativas diferencias entre los datos que facilitan las entidades de protección de menores autonómicas y las que facilita el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados. Estas disparidades se siguen produciendo por varios factores, siendo uno de ellos la alta movilidad de los menores entre las diferentes comunidades autónomas, sin que se reflejen estas altas y bajas de manera fiable.

Como ejemplo de lo anterior, en una de las actuaciones realizadas, se pudo comprobar que un menor había sido ingresado en un centro de protección de menores de Algeciras (Cádiz), abandonó el centro sin ser dado de alta en el citado registro. Según afirmó el menor, volvió a ser interceptado por la policía en la Comunidad Autónoma de Cataluña, donde de nuevo fue ingresado en un centro de protección. Sin embargo, este extremo no ha sido corroborado por la fiscalía. Fue de nuevo interceptado en la

Comunidad de Madrid, donde la Policía Nacional informó de que no estaba dado de alta en el registro de menores. La Fiscalía Provincial de Madrid fija mediante decreto la mayoría de edad y, la letrada del menor se opone a él, aportando un decreto anterior dictado por la Fiscalía de Algeciras en el que fija su minoría de edad. En su extensa respuesta, la fiscalía considera que la actuación de ambas fiscalías provinciales fue correcta con base en la siguiente argumentación. Considera, en resumen, que las diferencias que se presentan en el caso analizado son problemas de confusión formal. Añade que son resoluciones, que resuelven diligencias de seguimiento de la Fiscalía de Algeciras, que se han interpretado de manera errónea como decretos de determinación de edad.

La Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado ha informado de la existencia de ciertas dudas sobre el valor, como diligencias de determinación de edad, de expedientes de seguimiento de menores extranjeros no acompañados tramitados en la Fiscalía de Algeciras. Se indica que la Unidad de Extranjería distingue entre diligencias de determinación de edad que son aquellas en las que se plantean dudas sobre la minoría de edad, en las que se practican diligencias probatorias dirigidas a despejar dichas dudas y se resuelve por medio de un decreto, de las diligencias de seguimiento de menores cuyo propósito es dejar constancia de la localización de un menor y del cumplimiento de los trámites previstos en el Protocolo Marco sobre Menores Extranjeros No Acompañados, una vez localizado, como son la reseña y la grabación del menor en el registro por parte del Cuerpo Nacional de Policía y el traslado al centro de protección.

Se concluye indicando que, si bien la actuación de la Fiscalía de Algeciras resulta materialmente loable al distinguir dos procedimientos que persiguen el exacto y escrupuloso cumplimiento del Protocolo Marco, es también causa de los problemas interpretativos suscitados, lo que aconseja modificar las plantillas en la sustanciación de las diligencias de seguimiento (19021807).

DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2021

REGISTRO DE MENORES NO ACOMPAÑADOS

4.5.2 Registro de menores extranjeros no acompañados

Según datos facilitados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, a 31 de diciembre de 2021, se encontraban inscritos en el Registro de menores extranjeros no acompañados 3.048 menores.

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
4.507	4.378	3.623	3.594	2.841	3.660	3.341	3.997	6.414	13.796	12.417	9.030	3.048

El año 2021 ha estado marcado por un fuerte incremento en las llegadas de menores a Canarias, junto a la crisis ocurrida en Ceuta en el mes de mayo. Estas dos cuestiones hacen que los datos facilitados hayan de ser revisados en profundidad durante todo 2022, para poder conocer con exactitud el número de menores extranjeros no acompañados que se encuentran dados de alta en el citado registro.

La Fiscalía General del Estado, en su última memoria, apunta igualmente que la situación de pandemia ha afectado también a la debida reseña y grabación de los menores en el registro. Señala que los funcionarios de policía destinados a dicha función han sido llamados a realizar otras labores prioritarias de atención humanitaria, retrasándose las inscripciones. Y, un año más, deja constancia de los problemas de déficit y retraso en la información que los entes de protección deben facilitar sobre los menores que abandonan el sistema de protección.