DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2015

MENA

4.4 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

4.4.1 Determinación de la edad

En relación con la determinación de la edad de los extranjeros cuya minoría de edad no puede ser establecida con seguridad, se ha continuado el seguimiento con las distintas administraciones acerca del cumplimiento de las 41 **Recomendaciones** efectuadas por el Defensor del Pueblo en el informe monográfico *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*, una vez publicado el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados que recoge la mayoría de las recomendaciones.

Como se indicó en el anterior informe anual, el citado protocolo dispone la incoación de procedimientos de determinación de la edad, en determinados supuestos, a menores que son titulares de documentación acreditativa de dicha minoría. En el informe monográfico *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*, el Defensor del Pueblo consideró que no se debía someter a dichos procedimientos a menores que se encuentran documentados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que regula los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social. Como ya se informó en el pasado informe anual el citado protocolo fue recurrido ante la Sección sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Tras su admisión a trámite en diciembre de 2014, el mencionado Tribunal declaró su falta de competencia objetiva y ordenó la remisión de los autos a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la

Audiencia Nacional, procedimiento ordinario 378/2015, que aún no ha sido resuelto en el momento de cerrar este informe.

Ya se dio cuenta en el pasado informe anual de la doctrina jurisprudencial del Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo consistente en que el inmigrante de cuyo pasaporte o documento de identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado y sometido a pruebas complementarias de determinación de la edad, pues no cabe cuestionar sin una justificación razonable por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido. Durante el año 2015 se ha tenido conocimiento de otras nueve resoluciones en el mismo sentido del Tribunal Supremo.

Pese a la citada doctrina jurisprudencial, se han continuado recibiendo quejas acerca de la incoación de procedimientos de determinación de la edad a menores que cuentan con pasaporte u otra documentación que acredita su minoría de edad (15004584, 15004575, 15006881, entre otras).

En lo referido a la implantación del nuevo sistema informático de gestión de los Institutos de Medicina Legal (Orfila), que permita la cesión de información entre los mismos, **la Secretaría de Estado de Justicia** informó de la puesta en funcionamiento de la citada aplicación informática, en fase de prueba piloto, estando prevista su efectiva implementación a partir del año 2014. Se ha solicitado al citado organismo que continúe informando sobre la puesta en funcionamiento de la citada aplicación (11019553).

4.4.2 Otras cuestiones

En relación con el cese de tutela y la extinción de la autorización de residencia de los menores extranjeros no acompañados motivado por el abandono del centro en el que residen, se han continuado las actuaciones con los servicios de protección de la Ciudad de Melilla y de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sobre este asunto, se formularon Recordatorios de Deberes Legales a la **Subdelegación del Gobierno en Cádiz** y **a la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** (14003838, 14003974 y 14018695).

Sin embargo, desde la entrada en vigor de la nueva redacción dada al artículo 172 del Código Civil por la Ley 26/2015, de 28 de julio, actuaciones de las entidades de protección de menores que tradicionalmente habían sido denunciadas por esta institución, son ahora legalmente reconocidas. La nueva redacción del citado artículo 172 establece en su apartado quinto nuevas causas de cese de tutela para los menores declarados en situación de desamparo y tutelados por una entidad pública. Establece que cesará la tutela cuando se compruebe fehacientemente que el menor se ha trasladado voluntariamente a otro país; que se encuentra en territorio de otra Comunidad

Autónoma que hubiese asumido su tutela; que entendiere que ya no es necesario adoptar medidas de protección a tenor de la situación del menor; que hayan transcurrido seis meses desde que el menor abandonó voluntariamente el centro de protección, o que se encuentre en paradero desconocido. En el próximo informe anual se hará una valoración del impacto que esta nueva regulación pueda tener en la protección de los menores extranjeros no acompañados.

El Defensor del Pueblo se interesó por la extinción de las autorizaciones de residencia de los menores una vez que acceden a la mayoría de edad, por parte de la Delegación del Gobierno en Melilla. La **Secretaría General de Inmigración y Emigración** remitió un informe de la Abogacía del Estado, en el que se avalaba dicha actuación. No obstante, la citada Delegación del Gobierno ha comunicado su criterio de no continuar extinguiendo la residencia concedida a los menores, manteniendo su validez hasta la fecha de su caducidad, por lo que se concluyeron las actuaciones iniciadas (14003839, 14003845, entre otras).

Se iniciaron actuaciones respecto a la tramitación de la autorización de residencia de los menores extranjeros no acompañados con la **Subdelegación del Gobierno en Granada** y **con los servicios de protección andaluces**. El menor estuvo a disposición de los servicios de protección andaluces durante más de cinco años, pese a lo que no obtuvo la residencia de larga duración que le correspondía. Una vez cumplida su mayoría de edad, el interesado, que estaba en tratamiento por una enfermedad mental y afirmaba haber sido diagnosticado con un elevado grado de minusvalía, fue expulsado del territorio nacional por encontrarse en situación de estancia irregular, al caducar la autorización de residencia temporal de la que era titular. Se concluyó la actuación dando traslado a dichos organismos de la incorrecta tramitación de la residencia del interesado y de las consecuencias de la práctica detectada en varias ocasiones de no documentar la residencia de los menores extranjeros de manera adecuada (15000842).

Se han recibido quejas relativas a las dificultades con las que se encuentran los menores extranjeros no acompañados, mayores de 16 años, para trabajar en España. En las tarjetas que documentan su residencia en España se consigna que los titulares no se encuentran autorizados para trabajar, pese a lo dispuesto en el artículo 186 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Extranjería. El citado precepto dispone que los menores están habilitados para trabajar una vez cumplidos los dieciséis años, sin necesidad de más trámites. Tras el inicio de actuaciones, la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** comunicó que una vez que la Delegación o Subdelegación del Gobierno correspondiente dicta resolución concediendo una autorización de residencia, esta queda reflejada en la aplicación informática común de extranjería, expidiéndose la correspondiente tarjeta por los servicios policiales en virtud de los datos reflejados en la misma, sin que los funcionarios

policiales puedan modificar los datos. Por su parte la **Delegación del Gobierno en Madrid** informó de que el tipo de autorización concedido a los menores tutelados por la Administración es el de «residencia temporal no lucrativa inicial», que no autoriza a trabajar, lo que no es óbice para que estos se encuentren autorizados para trabajar sin ningún otro trámite administrativo, a tenor de lo dispuesto en la normativa en vigor. Asimismo, comunicaba que en las tarjetas emitidas a menores que ya cuentan con dieciséis años, la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras puede eliminar de las mismas la alusión de «no autoriza a trabajar».

A la vista de la disparidad de la información remitida por ambos organismos, así como a las quejas recibidas sobre el asunto de otras comunidades autónomas, se han iniciado actuaciones con la **Secretaría General de Inmigración y Emigración,** órgano que tiene atribuida la administración de la citada aplicación informática común, según dispone la Disposición adicional sexta del citado Real Decreto 557/2011 (15000312, 15015005).

Una vez más, se han tenido que iniciar actuaciones ante la constancia en una resolución sancionadora de expulsión de datos referidos a las medidas de reforma a las que fue sometido el interesado durante su minoría de edad. En este caso se hubo de recordar a la **Subdelegación del Gobierno en Jaén** el deber legal de respetar la estricta confidencialidad de las reseñas de los menores y la prohibición de utilizar datos obtenidos de los expedientes tramitados bajo la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad penal del menor, en procedimientos de adultos (15007933).

Se han recibido quejas de distintas asociaciones sobre la situación de un numeroso grupo de menores extranjeros que pernocta en las calles de la Ciudad de Melilla, desde donde intentan abordar una embarcación para cruzar a la península. Se hacía constar la peligrosidad para estos menores de la valla instalada para impedir el paso a la zona portuaria, ya que se ven obligados a descender por los acantilados para acceder a dichas instalaciones. Asimismo, se ponía de manifiesto que lo escarpado de la zona propicia que los menores se pongan en peligro al huir de los operativos policiales que se realizan para su localización, lo que ya ha ocasionado graves accidentes.

Se iniciaron actuaciones con la **Delegación del Gobierno en Melilla** y con los servicios de protección de menores, que han informado de las actuaciones policiales adoptadas para la localización de los menores, que han llegado a ser un centenar, así como de los intentos de fomentar su permanencia en el centro, pese a la dificultad de la tarea, al contar estos menores con un perfil diferenciado del resto de acogidos, ya que se encuentran al borde de la mayoría de edad acompañados de otros jóvenes ya mayores, y se niegan a integrarse en las actividades de formación y orientación programadas, lo que unido al carácter abierto de los centros dificulta su permanencia en los mismos.

Se ha comunicado a dichos organismos las dificultades encontradas por los menores: centros de protección saturados, demora en obtener autorización de residencia, extinción de la misma una vez acceden a la mayoría de edad, discriminación en su escolarización, etcétera; que desincentivan su permanencia en los centros de menores de la ciudad autónoma y suponen un acicate para que quieran dirigirse a la península. Se ha dado traslado de la necesidad de adoptar medidas que permitan abordar a pie de calle la situación de los menores desde puntos de vista distintos a los meramente policiales, adoptando medidas asistenciales y educativas, toda vez que las medidas coactivas no han demostrado efectividad.

Se ha solicitado que se inicien proyectos de actuación con los jóvenes que se encuentran próximos a su mayoría de edad o acaban de cumplirla y que se implementen programas de intervención social en la calle, ofreciendo opciones a los menores que pernoctan en la zona de la Ciudadela, con el objeto de reconducirlos al Centro de La Purísima y fomentar su permanencia voluntaria en el mismo (15008597).

4.4.3 Visitas a centros de menores

Centro de Menores Fuerte de la Purísima de la Ciudad de Melilla

El 28 de septiembre de 2015 se giró visita a la Ciudad de Melilla, dentro de las habituales actuaciones de inspección de la institución, en la que se visitaron varias dependencias administrativas, entre la que se encontraba el Centro de Menores Fuerte de la Purísima. Tras la visita se elaboraron unas conclusiones entre las que destacan:

- el alto grado de ocupación del centro, muy por encima de su nivel máximo;
- la demora en someter a los menores a procedimientos de determinación de edad, en caso de estar indocumentados;
- la mejora de las duchas y baños;
- la exigencia de que los cuidadores y educadores carezcan de antecedentes penales;
- el fomento de proyectos con los jóvenes próximos;
- la mayoría de edad; la implementación de programas de intervención social con los menores que pernoctan en la zona de la Ciudadela, al objeto de reconducirlos al centro;
- la adopción de medidas para solventar el mal olor proveniente del alcantarillado;

- las dificultades detectadas para la escolarización regular de los menores, lo que conlleva la segregación del resto de alumnos y la falta de titulación, entre otros inconvenientes.

Las citadas conclusiones se han remitido, ya en los últimos días de diciembre de 2015, a la **Consejería de Bienestar Social de la Ciudad Autónoma, a la Delegación del Gobierno y a la Fiscalía General,** por lo que en posteriores informes se dará cuenta del resultado de las actuaciones (15012933).

DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2016

MENA

4.5 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

4.5.1 Determinación de la edad

Como se ha indicado en informes anteriores, la cuestión de la determinación de la edad continúa siendo objeto de un número significativo de quejas.

En relación con el sometimiento a procedimientos de determinación de la edad a extranjeros con documentación que acredita su minoría de edad, el Protocolo Marco de Menores extranjeros no acompañados establece la posibilidad de incoar estos procedimientos a menores documentados en determinados supuestos. Esta y otras cuestiones del citado protocolo están pendientes de pronunciamiento judicial en el recurso de casación interpuesto ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, que admitió el recurso de casación en octubre de 2016, tras desestimar la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso interpuesto, del que se dio cuenta en el pasado informe.

En el informe monográfico *¿Menores o adultos?: Procedimientos para la determinación de la edad*, el Defensor del Pueblo entendió improcedente someter a estos menores a dichos procedimientos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que regula los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social (Loex). En el mismo sentido se pronunció el Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en Sentencia de 29 de septiembre de 2014, fijando como doctrina jurisprudencial que el inmigrante de cuyo pasaporte o documento de identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado y sometido a pruebas complementarias de determinación de la edad,

pues no cabe cuestionar sin una justificación razonable por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido.

La Sala de lo Civil del Tribunal Supremo continúa dictando sentencias en el mismo sentido de su doctrina jurisprudencial fijada en 2014, (última sentencia en ese sentido dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Civil, el 1 de diciembre de 2016, Sentencia 720/2016, en la que se reitera doctrina jurisprudencial citada y se establece que no tiene la condición de indocumentado quien posea pasaporte expedido por las autoridades de su país de origen —Senegal— acreditando su minoría de edad y establece el derecho a quedar bajo la protección que la ley dispensa a los menores no acompañados).

A pesar de la anterior doctrina jurisprudencial, se ha incrementado el número de quejas recibidas por la incoación de procedimientos de determinación de edad a menores que cuentan con pasaporte o con otra documentación acreditativa de ello. La **Fiscalía General del Estado** considera que la nueva redacción del artículo 12.4 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, en su redacción dada por la Ley 26/2015, otorga al ministerio fiscal la potestad de realizar un juicio de proporcionalidad para considerar que un pasaporte o documento de identidad no es fiable (16000879, 16006132 y otras).

Se dirigió también a esta institución una asociación dando traslado del caso de un grupo de ciudadanos extranjeros solicitantes de asilo que habían sido sometidos a procedimientos de determinación de la edad a su llegada a la costa de Algeciras (Cádiz), tras los que dictaron decretos estableciendo su mayoría de edad, sin que estos tuviesen constancia de ello al no habérseles notificado. La citada asociación se dirigió a la Fiscalía interviniente solicitando copia del decreto dictado, así como de las pruebas realizadas y de los informes emitidos, para su incorporación a los expedientes de protección internacional incoados, sin que se remitiese la documentación solicitada. En la actuación iniciada, la **Fiscalía General del Estado** comunicó que los decretos dictados ordenaban realizar las notificaciones oportunas, si bien no constaba en los expedientes que estas se hubiesen efectuado, por lo que se ha solicitado nueva información para conocer las medidas adoptadas por el ministerio fiscal para asegurar la notificación a los interesados de los decretos de determinación de edad que se dicten (16009128).

Durante 2016 se han iniciado numerosas actuaciones por procedimientos de determinación de la edad incoados a ciudadanos extranjeros al acceder a las costas españolas por puestos no habilitados, tanto en lo referido a la ausencia o a la demora en dictar los oportunos decretos, como a las irregularidades detectadas en las pruebas radiológicas realizadas a los interesados y su reiteración. A estos efectos, se dio traslado a la **Fiscalía General del Estado** de las prácticas detectadas en Valencia, Cádiz, Málaga y Almería.

En este último caso, el citado organismo comunicó que los procedimientos de expulsión incoados en Almería se resolvieron sin que el fiscal dictase el correspondiente decreto determinando provisionalmente la edad de los interesados, debido a que la expedición de dichos decretos demora uno o varios días. Por lo anterior, los policías actuantes, una vez recibidas las pruebas médicas que arrojan la mayoría de edad, incoan procedimiento de devolución y solicitan al órgano judicial el internamiento. Para corregir esta situación, la Fiscalía dispuso que sea el fiscal de guardia que interviene en la comparecencia de internamiento el que dicte el decreto y lo aporte ante dicho órgano judicial, para que se valore la mayoría o minoría de edad y la cuestión no sea reiterada con posterioridad, salvo en los casos en los que aparezcan nuevas circunstancias. En relación con la repetición de pruebas radiológicas, la Fiscalía comunicó que se debió a la falta de consulta del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados por parte del Juzgado de Control del Centro de Internamiento de Extranjeros que ordenó realizar las pruebas, toda vez que en el citado registro constan todos los datos de los interesados, entre ellos, las pruebas médicas realizadas.

Se concluyó la actuación comunicando a la **Fiscalía General del Estado** que, además de las irregularidades detectadas por dicho organismo en la demora en dictar los decretos y en la reiteración de las pruebas radiológicas, en todos los casos examinados se constató que únicamente se había practicado a los interesados una radiografía de carpo, sin realizar otras pruebas complementarias como ortopantomografía, radiografía de clavícula, etcétera. Los informes radiológicos realizados no recogían la horquilla de edades entre las que deberían estar comprendidos los examinados, ni informaban sobre el posible error en la estimación; así como que en ninguno de los procedimientos constaba intervención de médico forense, sometiendo a los interesados a anamnesis dirigida y a reconocimiento médico, evaluando todas las pruebas en conjunto y emitiendo el oportuno informe. Asimismo, se trasladó a la **Fiscalía General del Estado** la preocupación de esta institución por el hecho de que los distintos informes radiológicos realizados arrojen resultados muy dispares, toda vez que los resultados de las pruebas deberían ser reproducibles, aunque se realicen en hospitales diferentes (15013084).

En otra actuación iniciada por las irregularidades detectadas en los informes radiológicos realizadas en distintos hospitales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se solicitó información a las autoridades de protección de menores competentes sobre la elaboración en dicha comunidad de un protocolo territorial, que permita cumplir lo estipulado en el protocolo marco sobre la cuestión. Dicha información está pendiente de recibirse, a la fecha de cierre del presente informe (16007717 y otras).

Se hace referencia a la implantación del nuevo sistema informático de gestión de los institutos de medicina legal (Orfila). La **Secretaría de Estado de Justicia** informó de la puesta en funcionamiento de la citada aplicación informática, que permite que

cualquiera de los institutos pueda realizar consultas sobre la existencia de estos datos. No obstante, dicha aplicación no permite el acceso a los mismos, por lo que es necesario contactar por otros medios con el instituto médico legal que realizó los informes para su remisión por medios externos a la aplicación. Con posterioridad, se informó de que se está desarrollando el Sistema Integrado de Justicia, aplicación que sustituirá el actual sistema de gestión procesal y permitirá la interoperatividad real entre los órganos judiciales y los institutos de medicina legal. A la vista de lo comunicado, se continúa a la espera de que el citado organismo remita nueva información sobre las medidas que se continúen adoptando para posibilitar la consulta y el intercambio de las pruebas e informes forenses para la determinación de la edad realizados por cualquier instituto de medicina legal o servicio médico forense del territorio nacional (11019553).

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).

4.5.3 Nuevas causas del cese de tutela y otras cuestiones

Como ya se dio cuenta en el informe anterior, la nueva redacción del artículo 172 del Código Civil, tras la reforma producida por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, ha dado cobertura legal a determinadas actuaciones que el Defensor del Pueblo entendía irregulares antes de dicha modificación.

En su apartado 4, introduce la posibilidad de adoptar la guarda provisional del menor durante el plazo más breve posible, en tanto se realizan diligencias para su identificación y constatar su desamparo. Asimismo, el apartado 5 recoge que las entidades de protección podrán cesar la tutela de los menores en desamparo o en guarda provisional, cuando constaten la desaparición de las causas que motivaron la asunción, además de por alguno de los supuestos previstos en los artículos 276 y 277.1 del Código Civil, cuando comprueben fehacientemente que el menor se ha desplazado voluntariamente a otro país o que se encuentra en otra comunidad autónoma que haya asumido su tutela, cuando entiendan que no es necesario adoptar medidas de protección a tenor de la situación del menor, así como por el transcurso de seis meses desde el abandono por el menor del centro de protección.

El Defensor del Pueblo considera que, una vez constatado que un menor se encuentra en situación de desamparo, los servicios de menores correspondientes al territorio en el que se ha localizado tienen la tutela del mismo por ministerio de la ley, estando reservada la guarda provisional, prevista en el citado artículo 172.4, para los casos en los que sea preciso realizar diligencias para su identificación y constatar su desamparo, que deberán realizarse en el plazo más breve posible. Durante el tiempo que dure esta guarda provisional se deberán adoptar todas las medidas de protección necesarias, incluida la tramitación de su residencia, en el caso de los menores extranjeros no acompañados.

En este sentido, se efectuaron **recordatorios de deberes legales** a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía**, que demoró más de nueve meses la asunción de tutela de una menor de edad, con indicios de ser víctima de trata de seres humanos, que alcanzó la mayoría de edad indocumentada (15010743); a la **Consejería de Bienestar Social de la Ciudad Autónoma de Melilla**, al comprobar que se había cesado hasta en 18 ocasiones en las medidas de protección acordadas con el menor, a causa de su abandono del centro en el que se encontraba, pese a que las ausencias en muchas ocasiones han sido de uno o de unos pocos días (16004993); y a la **Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Cataluña**, al constatar que, en tres casos, se habían demorado más de seis meses las solicitudes de residencia de menores tutelados (15004407).

Se da cuenta del **Recordatorio de deberes legales** formulado a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras**. Se recordó el deber legal que incumbe a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de poner en inmediato conocimiento del ministerio fiscal la localización de extranjeros no documentados cuya minoría de edad no sea indubitada, a efectos de disponer la determinación de su edad y dictar decreto estableciendo la misma. En este caso, un menor indocumentado fue interceptado intentando acceder irregularmente a territorio español. Tras manifestar su minoría de edad, fue sometido a una prueba radiológica en el Hospital Carlos Haya de Málaga. No obstante, no consta la comunicación al Fiscal de Menores de la localización del presunto menor, ni la solicitud de autorización para realizar la citada prueba, así como su remisión una vez realizada, al objeto de la emisión del correspondiente decreto. El interesado no fue puesto a disposición de la Fiscalía hasta que días después el letrado aportó nueva documentación referida a su minoría de edad. En su respuesta, la **Fiscalía General del Estado** reconoció la errónea aplicación del Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados, por lo que ha dictado las instrucciones precisas a fin de que en todos los procedimientos de determinación de la edad incoados, los fiscales actuantes procedan a la apertura de diligencias preprocesales y a dictar el correspondiente decreto (16007717).

4.5.4 Autorización para trabajar

Esta institución ha de mostrar su preocupación por la nueva interpretación dada por la **Secretaría General del Inmigración y Emigración** acerca del alcance de la residencia legal que, a todos los efectos, la legislación de extranjería otorga a los menores extranjeros no acompañados. Como ya se informó en el anterior informe anual, se inició una actuación con el citado organismo a la vista de las quejas recibidas en relación con la constancia en las tarjetas de identidad de los menores extranjeros no acompañados de una mención que señalaba que no se encuentran autorizados para trabajar.

La Administración afirma que no procede la inscripción «autoriza a trabajar», al ser de aplicación el artículo 196 del Reglamento de extranjería, que específicamente trata de la residencia de los menores extranjeros no acompañados. Según el criterio del citado organismo, las autorizaciones otorgadas deben ser solo de residencia, pudiendo obtener los menores una autorización para trabajar previa solicitud, que será concedida de acuerdo a lo previsto en el artículo 40.1.i) de la Ley que regula los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social en España (Loex).

Esta institución entendió que la interpretación realizada por ese organismo no se corresponde con lo dispuesto en los artículos 36.1, 40.1 y 41.1 de la Loex, así como en el artículo 196.5 de su reglamento. Asimismo, no se consideró acorde con el interés superior de estos menores la limitación de su posibilidad de trabajar. Tampoco se considera justificada su discriminación respecto al resto de menores extranjeros, que sí están autorizados para trabajar al alcanzar la edad laboral sin necesidad de realizar ningún otro trámite. A la vista de lo anterior, ya en los últimos días del mes de diciembre de 2016, se ha formulado una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** dirigida a que se haga constar en las tarjetas de identidad de los menores extranjeros no acompañados mayores de 16 años que se encuentran autorizados a trabajar. Se dará cuenta de la contestación que se reciba en el próximo informe anual (15000312, 15015005 y otras).

4.5.5 Actuaciones en los centros de internamiento de extranjeros (CIE)

Se recibió queja relativa a un menor de edad, de nacionalidad argelina, que se encontraba en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Valencia para su expulsión, al haberse autorizado el internamiento por el juez de instrucción y dictado Decreto de mayoría de edad por la Fiscalía de Almería. Dicha mayoría de edad se basó en un informe médico que establecía que el interesado contaba con una edad de 19 años, con una horquilla de edades de más-menos seis meses. No consta que se aportara al fiscal de Almería pasaporte o certificado de nacimiento, ni que con anterioridad al ingreso en el CIE y tras obtener su documentación, solicitara la revisión del decreto a la Fiscalía de Almería o pusiera de manifiesto la existencia de tales documentos ante el juez que autorizó el internamiento.

El letrado del interesado aportó documentación original argelina, acreditativa de la minoría de edad del interesado a la Fiscalía de Valencia, y esta ordenó la práctica de nuevas pruebas de determinación de edad que arrojaron un resultado de mayoría de edad. Alegaba que, en aplicación de la doctrina jurisprudencial de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, citada con anterioridad y, a la vista de la documentación que aportaba su cliente, no se debió iniciar el procedimiento de determinación de la edad. Además,

alegaba la existencia de un convenio suscrito con Argelia relativo a la asistencia judicial en el ámbito civil y mercantil, de 24 de febrero de 2005. En su respuesta la **Fiscalía General del Estado** señalaba que el citado convenio es aplicable a pruebas practicadas en procedimientos judiciales, estando expresamente prohibida su aplicación a medidas provisionales. El decreto de determinación de edad del fiscal es una resolución interlocutoria previa a las actuaciones de los servicios de protección o de la Administración General del Estado, que tiene la consideración de medida provisionalísima. Asimismo, la Fiscalía señalaba que dichos convenios exigen formas solemnes de transmisión del documento entre autoridades signatarias, encajando difícilmente en dicho convenio un documento presentado por el afectado. La **Fiscalía General del Estado** concluía que la protección del interés del menor exige excluir soluciones apriorísticas, generales y automáticas que impongan desde un principio que prevalezca el documento o la prueba, debiendo cada caso analizarse de forma individualizada, ponderando todas las circunstancias existentes, en el ejercicio de la potestad que otorga a la Fiscalía el ya citado artículo 12.4 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.

Durante un mes el menor permaneció en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Valencia hasta que, tras informe emitido por el Consulado de Argelia en Alicante, se avaló la autenticidad del documento y se estableció que a todos los efectos el afectado era menor de edad con arreglo a la ley argelina. La Fiscalía de Valencia dictó entonces decreto de minoría de edad, revisando el anterior decreto dictado en Almería (16006650).

Se recibieron quejas de ciudadanos internos en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Valencia, presuntos menores de edad, denunciando irregularidades en los procedimientos de determinación de la edad a los que habían sido sometidos. A la vista de la documentación aportada se comprobó la repetición de pruebas radiológicas en hospitales valencianos y la ausencia en los informes emitidos de los requisitos mínimos necesarios para este tipo de pericias médicas. Se dio traslado de dicha cuestión a la **Fiscalía General del Estado**. Se solicitó también a la **Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Comunitat Valenciana** información sobre la existencia de un protocolo territorial, dirigido al cumplimiento de lo estipulado sobre procedimientos de determinación de la edad en el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados, en lo referido a centros hospitalarios de referencia, personal sanitario especializado, pruebas a realizar y requisitos de los informes médicos emitidos. Se informó de la existencia de un Protocolo de actuación interinstitucional para la atención en la Comunidad Valenciana de menores extranjeros en situación irregular, indocumentados o cuya documentación ofrezca dudas razonables sobre su autenticidad, que se consensuó entre todas las instituciones y organismos actuantes en julio de 2013.

En el citado protocolo constaban todos los servicios de radiodiagnóstico de los centros hospitalarios donde pueden realizarse las pruebas médicas, si bien dicho documento aún no había sido suscrito. Se ha solicitado a la citada conselleria nueva información acerca de la adaptación del protocolo territorial elaborado en la Comunitat Valenciana a lo dispuesto en el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados, así como sobre su entrada en vigor. Asimismo, se interesó información sobre las actuaciones que dicho organismo realice para garantizar lo estipulado en el citado protocolo marco respecto a las condiciones de realización de las distintas pruebas médicas prescritas en los procedimientos de determinación de edad (16007047, 16005873, 16006683).

En la visita realizada por técnicos de la institución al Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, los días 26 y 27 de octubre de 2016, de la que se da cuenta pormenorizada en el apartado referido a dichos centros, se entrevistó a un numeroso grupo de internos, veinte de los cuales manifestaron ser menores de edad. Entre estos, la mayoría indicó haber solicitado a sus familiares el envío de documentación acreditativa de su minoría de edad, en tanto que dos de ellos comunicaron que habían aportado a la dirección del centro dicha documentación. Asimismo, uno de los internos indicó que se había declarado mayor de edad para poder continuar con la tramitación de su solicitud de protección internacional. Se dio traslado de dicho asunto a la **Fiscalía General del Estado** y se solicitó información sobre las actuaciones realizadas sobre el particular (16014003 y relacionadas).

4.5.6 Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia

Se recibió queja de una fundación relativa a la falta de renovación de la autorización de residencia de un menor extranjero no acompañado. La resolución dictada por la **Subdelegación del Gobierno en Cádiz** basaba la denegación en que el menor había sido objeto de medidas judiciales de reforma, según informe emitido por la Policía. Una vez más, se recordó a la Subdelegación del Gobierno en Cádiz el deber legal que le incumbe de respetar la estricta confidencialidad de las reseñas de los menores, así como la prohibición de utilizar en otro tipo de procedimientos datos obtenidos de expedientes tramitados bajo la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad penal del menor. Asimismo, se dictó una sugerencia a fin de que se revocase la resolución que denegó la renovación de la residencia, dictando otra en la que se estime. El citado organismo aceptó las resoluciones dictadas y concedió la residencia. A la fecha de cierre del presente informe continúa la actuación en lo referido a la retroacción de las autorizaciones de residencia concedidas al menor al momento de su puesta a disposición de los servicios de protección (16003220).

4.5.7 Visitas a centros de menores

Visita al Centro de Menores Fuerte de la Purísima de Melilla

En septiembre de 2015 se visitó el Centro de Menores Fuerte de la Purísima. Se iniciaron actuaciones con los **servicios de protección de la Ciudad Autónoma de Melilla** y se dio traslado de las conclusiones alcanzadas al **ministerio fiscal.** Ambos organismos remitieron información acerca de las medidas adoptadas para corregir las deficiencias detectadas. Se continuaron las actuaciones relacionadas con la necesidad de reforzar el personal del centro; la agilización de las pruebas de determinación de la edad de menores indocumentados; las obras en los baños para garantizar la intimidad de los internos; la resolución del problema de salubridad y malos olores de los pozos negros del centro, así como sobre la escolarización de los menores.

En relación con el grupo de menores extranjeros que pernocta en la zona de la Ciudadela de Melilla intentando abordar una embarcación para cruzar a la península, se ha comprobado que durante el año 2016 no ha remitido dicha situación, por lo que se ha reiterado a las administraciones competentes la necesidad de adoptar medidas que aborden el asunto a pie de calle desde puntos de vista distintos a los meramente policiales, ya que las medidas coactivas adoptadas no han dado resultado (15012933).

Visita al Centro de Primera Acogida Isabel Clara Eugenia de Madrid

Se dirigieron a esta institución distintas asociaciones exponiendo la situación en la que se encontraban un grupo de menores extranjeros no acompañados que pernoctaban en el Parque de Isabel Clara Eugenia de Madrid, anejo al Centro de Menores Isabel Clara Eugenia. Además, se trasladaba que varios de estos menores afirmaban haber sufrido malos tratos en dicho centro, cuestión que había sido objeto de denuncia ante las autoridades judiciales.

A la vista de las quejas recibidas, el 3 de noviembre de 2016, personal de esta institución realizó una visita de inspección al citado centro y al parque cercano, donde se comprobó que un número aproximado de doce menores, que afirmaban estar tutelados o bajo guarda de los servicios de protección madrileños, pernoctaban junto con otros jóvenes en el parque en condiciones lamentables de salubridad. Asimismo, se observó que un número importante de ellos consumía sustancias tóxicas. De la visita al centro y de las conclusiones adoptadas se da cuenta en el apartado de menores del presente informe, dentro del epígrafe de Política Social. Los menores que se encontraban en el parque estaban en situación de grave riesgo. Por lo anterior, se iniciaron actuaciones urgentes con la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** para conocer las actuaciones previstas para su ingreso en un centro adaptado a sus necesidades, dando traslado de dicha cuestión a la **Fiscalía General del Estado.** En

informes posteriores se dará cuenta del resultado de las actuaciones (16014447, 16014515, 16015329).

DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2017

MENA

4.5 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

4.5.1 Determinación de la edad

Las quejas relacionadas con los procedimientos de determinación de la edad son, un año más, objeto de atención especial por parte del Defensor del Pueblo.

A la vista del tiempo transcurrido y el número de quejas que no deja de crecer, esta institución considera que ha llegado el momento de hacer una revisión en profundidad del sistema existente.

El 31 de enero de 2014 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* el Instrumento de Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Este procedimiento ha sido utilizado hasta el momento en 23 ocasiones respecto a España. Distintas asociaciones y abogados se dirigieron al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas reclamando por los procedimientos incoados a menores de edad recluidos en centros de internamiento, tras haber sido declarada su mayoría de edad por el fiscal. Dicho comité, de conformidad con lo previsto en su artículo 6, solicitó a las autoridades españolas la no devolución de los interesados a su país de origen y su transferencia a un centro de menores, mientras los casos estaban pendientes de examen.

El artículo 11 del citado Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño establece que el Estado parte dará la debida consideración al dictamen del comité, así como a sus eventuales recomendaciones, y le enviará una respuesta por escrito que incluya información sobre las medidas que haya adoptado o tenga previsto adoptar a la luz del dictamen y las recomendaciones del comité.

A la vista de lo anterior, se formularon **sugerencias** a la **Fiscalía General del Estado y a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** en las que se solicitaba el cese del internamiento de los interesados y su traslado a un centro de protección de menores, en tanto finalizaba el procedimiento iniciado por el Comité de los Derechos del Niño. En las contestaciones recibidas, la fiscalía manifestó que, con arreglo a los criterios sostenidos por la representación española ante el Comité del Niño, tal precepto impone

la obligación de reexaminar y, en su caso, revisar la decisión adoptada. Igualmente se comunicaba que el ministerio fiscal carece de competencias para resolver sobre lo solicitado, pues el internamiento solo puede cesar en virtud de resolución del juez de instrucción que lo ordenó. La fiscalía considera también que en los casos en los que los interesados cuentan con un decreto que establece su mayoría de edad, no se considera oportuno acceder a la petición del Comité de Derechos del Niño de ingreso en un centro de menores, al haber sido sometidos a un procedimiento en el que se ha establecido su edad, tras considerar todas las circunstancias concurrentes.

Se concluyeron dichas actuaciones con diferencia de criterio con la Fiscalía General del Estado. El Defensor del Pueblo considera que la materialización de la expulsión de los interesados, sin esperar al dictamen del comité, o su puesta en libertad sin ser trasladados a un centro de protección, contravienen las obligaciones internacionales suscritas por España como Estado parte de la Convención de los Derechos del Niño y del citado Protocolo Facultativo. En el momento de elaboración de este informe, continúan abiertas otras actuaciones sobre el presente asunto (16016752, 17001457, 17004870 y otras).

Han sido numerosas también las quejas recibidas durante 2017 referidas a la adecuación con el estado actual de la ciencia forense de las pruebas médicas realizadas en los procedimientos de determinación de edad.

El Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones con los Menores Extranjeros No Acompañados (en adelante el protocolo marco) recomienda seguir en las pruebas médicas realizadas los parámetros y pautas fijadas en las conclusiones de la Jornada de trabajo sobre determinación forense de la edad de MENA, en la que se adoptó el documento de consenso de buenas prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España.

El informe médico de determinación de edad expondrá de manera clara y motivada la técnica o técnicas seguidas y justificará razonadamente el resultado de cada prueba, estableciendo en sus conclusiones de manera precisa una horquilla de edad mínima y, si es posible, máxima del examinado que se corresponderá con el margen de error, porcentaje de incertidumbre o desviación estándar que dicho resultado pueda tener.

Se reciben quejas de manera constante en las que se puede apreciar que, a pesar del tiempo transcurrido, no parece que el citado documento de buenas prácticas sea de general conocimiento y aplicación por parte de los distintos profesionales sanitarios que participan en el procedimiento de determinación de la edad.

Por lo anterior, el Defensor del Pueblo considera necesario reiterar varias de las recomendaciones y conclusiones que se formularon en el informe *¿Menores o adultos?:*

procedimientos de determinación de la edad, de 2012. El texto completo se puede consultar en https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2011-09-Menores-o-Adultos-Procedimientos-para-la-determinaci%C3%B3n-de-la-edad1.pdf.

Se recuerdan en primer lugar las dos recomendaciones que se dirigieron a la Organización Médica Colegial:

1. Que se recuerde a los colegiados que las pruebas diagnósticas sin indicación terapéutica, con vistas a estimar la edad de una persona, solo deben realizarse por orden de la autoridad judicial o del ministerio fiscal.

2. Que se recuerde a los colegiados que con ocasión de la realización de exámenes o pruebas médicas que tengan finalidad terapéutica no deben emitirse informes u opiniones sobre la edad probable de un sujeto.

Al Ministerio de Justicia y a todas las consejerías de las comunidades autónomas con competencias en la materia se recomendó:

1. Que, en el ámbito de sus competencias, establezca un servicio especializado para la estimación de la edad, que esté en condiciones de realizar las pruebas y exámenes necesarios de forma ágil, centralizada y sobre la base de protocolos comunes.

2. Que se promueva la formalización de un protocolo interinstitucional que permita el intercambio de pruebas e informes forenses realizados para la determinación de la edad por cualquier instituto de medicina legal o servicio médico forense del territorio nacional, a fin de facilitar los necesarios antecedentes que pudieran existir sobre la persona a la que se proyecta realizar un estudio de estimación de la edad.

A la Fiscalía General del Estado se le formularon, entre otras, las siguientes recomendaciones:

a) Que en los casos en los que los cuerpos policiales pongan en conocimiento del ministerio fiscal la existencia de un extranjero indocumentado cuya minoría de edad resulte dudosa, se acuerde dar traslado al servicio médico forense o al especialista en medicina legal competente, a fin de que este pueda evaluar la procedencia de realizar pruebas médicas que permitan la estimación de su edad biológica y señale los métodos diagnósticos a emplear en cada caso.

b) Que se facilite al servicio médico forense o al especialista en medicina legal designado, para realizar el estudio de estimación de la edad, la información y los resultados de las pruebas disponibles a través de los registros policiales, junto con la justificación de la necesidad de proceder a la realización de nuevas pruebas.

c) Que se instruya a los profesionales médicos acerca de la obligación de informar a los interesados sobre el alcance y de las consecuencias de las pruebas a realizar, de manera que les resulte comprensible, y sobre la necesidad de recabar su consentimiento para la realización de las mismas.

d) Que en la solicitud de informe al servicio médico forense o al especialista en medicina legal, el objeto de la pericia se extienda a examinar la existencia de indicios de cualquier forma de violencia o maltrato.

e) Que una vez recabado el informe médico forense, y antes de dictar el decreto por el que se fija la edad, se celebre una comparecencia con el interesado con la debida asistencia y en presencia de intérprete, en caso de resultar necesario, en que se le pondrá de manifiesto el resultado de dicho informe, con indicación de las pruebas utilizadas, a fin de que puedan formularse las alegaciones que se estimen oportunas.

A continuación se dará cuenta de las graves deficiencias detectadas, un año más, en los procedimientos seguidos en varias comunidades autónomas para la determinación de la edad. Las actuaciones realizadas muestran la urgencia de revisar en profundidad el procedimiento utilizado y la necesidad de que en cada comunidad autónoma se asuma la coordinación por parte del organismo competente, a fin de evitar la divergencia de prácticas detectadas, incluso dentro de la misma comunidad.

Por el número de quejas recibidas se hará referencia en primer lugar a la situación en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Un letrado mostró su disconformidad ante la insuficiencia de los informes radiológicos realizados en un hospital de Málaga a dos ciudadanos subsaharianos. Los informes citados únicamente reflejaban que «la edad ósea según el método de Greulych y Pyle es de 19 años, no existiendo desviación estándar para esta edad». Con fundamento en dichos informes la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras resolvió la devolución de los interesados, sin intervención alguna del ministerio fiscal.

En este caso, se recordó a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras el deber legal que incumbe a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de poner en conocimiento del ministerio fiscal la localización de extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no sea indubitada, a efectos de que disponga la determinación de su edad y dicte el correspondiente decreto estableciendo la misma, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; el artículo 190 del Real Decreto 557/2011, que aprueba el Reglamento de la citada Ley Orgánica, así como en el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados (17025641).

En los últimos días del mes de diciembre de 2017 se inició otra actuación con el **Instituto de Medicina Legal y Forense de Cádiz,** en relación con el informe médico forense realizado en un procedimiento de determinación de la edad, que concluía que «todos los datos orientan a una edad superior a 18 años, siendo definitiva la radiografía del carpo que permite establecer ese dato sin duda alguna». Esta conclusión se adoptó sin que el forense tuviese a la vista la radiografía realizada y sin que en el informe radiológico estipulase si la edad reflejada estaba referida a la ósea o a la cronológica, margen de error u horquilla de edades.

Se solicitó a dicho organismo su valoración acerca de la adecuación del informe médico forense realizado a lo estipulado en el protocolo marco que recomienda que las pruebas médicas realizadas sigan los parámetros y pautas fijadas en las conclusiones de la Jornada de trabajo sobre determinación forense de la edad de menores extranjeros no acompañados, en la que se adoptó el documento de consenso de buenas prácticas entre los institutos de medicina legal de España.

Asimismo, se solicitó información sobre el cumplimiento por dicho instituto de lo dispuesto en las citadas conclusiones sobre la formación específica de los médicos forenses que realizan los informes en la interpretación integral de los métodos de estudio recomendados, la existencia de controles de calidad de los informes, así como sobre la creación de un consejo asesor encargado de supervisar las pericias realizadas sobre esta materia. Ya en el mes de enero de 2018 se ha recibido la respuesta de la directora del Instituto de Medicina Legal de Cádiz. Señala que son pocos los casos en los que se solicita la remisión de informes de determinación de la edad al citado instituto. Asimismo reconoce lo poco afortunada de la expresión «sin duda alguna» vertida en el informe objeto de análisis y da traslado de la decisión adoptada con esa misma fecha de que los informes sean supervisados por el jefe del servicio de clínica. La actuación sigue abierta y se continuará informando en el próximo informe anual (17023881).

También en relación con las deficiencias detectadas en la valoración de las pruebas diagnósticas en varios hospitales andaluces, han continuado las actuaciones con la Fiscalía General del Estado y con dos consejerías. En una de ellas, se solicitó información sobre la elaboración de un protocolo territorial autonómico, en desarrollo del protocolo marco. Esta institución considera que resulta esencial la coordinación en la comunidad autónoma andaluza en lo relativo a centros hospitalarios, personal sanitario especializado, pruebas a realizar y requisitos de los informes médicos. Asimismo, se solicitó que se comunicasen las actuaciones previstas para la dotación a los hospitales de referencia de personal médico especializado en la realización de pruebas de determinación de la edad.

La Consejería de Justicia e Interior dio traslado de un informe técnico en el que, tras relacionar sus competencias, se concluía que no entraba dentro de sus

competencias la elaboración del citado protocolo territorial. A su juicio, la participación del personal médico forense en la determinación de la edad de menores extranjeros está ya definida pormenorizadamente en el protocolo marco, por lo que dicha actuación no requiere de desarrollo. A la vista de lo informado, se ha concluido la actuación comunicando la disconformidad de esta institución con la información remitida.

En marzo de 2017 se iniciaron actuaciones con la **Consejería de Salud de la Junta de Andalucía** al objeto de identificar al organismo autonómico competente para la coordinación e impulso del desarrollo del protocolo territorial. En el momento de elaboración del presente informe se continúa a la espera de recibir la información solicitada (16007717).

En el mismo sentido, se iniciaron actuaciones con la Comunitat Valenciana acerca de las pruebas médicas realizadas en hospitales de dicha comunidad autónoma y sobre la elaboración de un protocolo territorial, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el protocolo marco. En la contestación recibida se daba cuenta de la existencia de un Protocolo de Actuación Interinstitucional, consensuado en 2013 entre todas las instituciones y organismos actuantes, que refleja los centros sanitarios donde realizar las pruebas, así como la existencia en cada provincia de un hospital de guardia las 24 horas.

Al igual que se ha indicado con la Comunidad Autónoma de Andalucía, en este caso también se concluyó la actuación haciendo constar la disconformidad de esta institución con la información remitida, al considerar que existen significativas carencias en esa comunidad autónoma en lo referido a centros hospitalarios de referencia, personal sanitario, pruebas a realizar y requisitos de los informes emitidos.

Asimismo, se insistió en que el citado protocolo interinstitucional, no ha sido suscrito por las instituciones y organismos que lo elaboraron, ni se ha publicado, circunstancias que hacen que se planteen dudas acerca de su implantación real y su posible desconocimiento por los organismos intervinientes. Además, dicho protocolo no indica que tipo de pruebas se pueden practicar en cada uno de los centros médicos, lo que ha dado lugar en algunos de los casos examinados a un «peregrinaje» de los menores y de los agentes de policía que les acompañaban por distintos centros.

En uno de los casos, un hospital valenciano no pudo practicar una ortopantomografía por no contar con los aparatos necesarios, ni tampoco un TAC de hombro y clavícula, al no poder interpretar la prueba para la determinación de la edad ósea. Dichas pruebas tampoco pudieron realizarse en el hospital de guardia designado en la provincia de Valencia (16005873, 16006683 y 16007047).

En la Comunidad de Madrid las numerosas quejas recibidas sobre procedimientos de determinación de la edad se centran en la actuación de la Fiscalía de Menores. Un presunto menor, solicitante de protección internacional y con indicios de ser víctima de

trata de seres humanos, compareció ante esta institución aportando un informe psicológico de una asociación especializada en la atención a menores solicitantes de asilo que concluía que, tras valorar su conducta, habilidades y madurez, existían indicios de minoría de edad. La Fiscalía de Menores de Madrid decretó su mayoría de edad con base en un informe médico forense que analizaba dos pruebas radiológicas: radiografía del carpo con «una edad ósea de 17 años» y una ortopantomografía que «corresponde a una edad ósea de 18 años o mayor». Ninguna de las dos pruebas diagnósticas hacían referencia a desviación estándar, horquilla de edades, correspondencia con edad cronológica, etcétera.

Se trasladó dicho asunto a la Fiscalía General del Estado solicitando información sobre el procedimiento de determinación de la edad incoado y sobre la toma en consideración de la minoría de edad que reflejaba la radiografía de carpo, del informe psicológico elaborado, así como por la falta de concreción del resto de pruebas realizadas. En su respuesta se afirma que la necesidad de que los informes médicos fijen una desviación estándar decrece si a la prueba del carpo se une la ortopantomografía. Añade que es frecuente en la práctica forense cuando el examinado es claramente mayor de edad, que se opte por manifestarlo así, reflejando «al menos x años», «mínimo de x», «más de x» u otras expresiones similares, al haber tenido ya en consideración los médicos los márgenes de error. Se justifica la falta de toma en consideración del informe psicológico elaborado, en que se valoró única y exclusivamente la edad cronológica, añadiendo que «indagar en la psiquis del interesado incide de manera más gravosa en su estatuto constitucional que una prueba radiológica».

Se concluyó la actuación dando traslado de la diferencia de criterio de esta institución, al entender que las pruebas médicas realizadas en los procedimientos de determinación de la edad deben contener las correcciones oportunas, haciendo constar los márgenes de error y estableciendo una horquilla de edades, de modo que la edad ósea obtenida pueda aproximarse a la edad cronológica con un grado aceptable de error. Asimismo, se hizo constar que en un escenario de indefinición de la edad se debe considerar cualquier información y documentación disponible que aporte datos, ya sean directos o indirectos, sobre la edad de los individuos examinados.

En este caso además se daba otra circunstancia que, por la frecuencia con la que se aprecia, preocupa a esta institución. La práctica observada en la Comunidad de Madrid de no dictar resolución de protección alguna respecto de estos presuntos menores. Es el fiscal de menores el que resuelve en la guardia, dictando un decreto de mayoría de edad que se comunica a la entidad de protección. Esta actuación contradice el protocolo marco que establece la necesidad de que, haya habido o no contacto entre el ente de protección y el interesado, se dicte la referida resolución, con lo que se evita cualquier problema posterior a la hora de acudir a la jurisdicción competente.

Sin embargo, una vez más cuando se detectan incumplimientos del protocolo marco por parte de las fiscalías provinciales, la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado responde que no le corresponde entrar en un debate, en este caso con la Fiscalía de Madrid, sobre la procedencia o no de acudir al procedimiento de jurisdicción voluntaria para dilucidar estas cuestiones, algo que, habiendo emitido el fiscal de Madrid su dictamen, deberá ser resuelto por el oportuno órgano judicial.

No obstante, de manera similar a lo trasladado en otros casos, se informa de que esta cuestión será tratada en las jornadas de fiscales especialistas de extranjería, para recordar la necesidad de mantener un amplio criterio *pro actione* en esta materia (17001277).

Se dirigieron distintas asociaciones al Defensor del Pueblo exponiendo las condiciones en las que permanecían los presuntos menores extranjeros no acompañados en las dependencias de la Fiscalía de Menores de Barcelona, mientras eran sometidos a procedimientos de determinación de la edad.

Se realizó una visita de inspección no anunciada, el 22 de noviembre de 2017, a las dependencias de la Unidad Central de Menores ubicadas en la Fiscalía de Menores de Barcelona. En esa fecha ya no pernoctaba ningún menor en dichas instalaciones, si bien, hasta mediados del mes de noviembre habían permanecido en las mismas un número variable de ciudadanos extranjeros, en algunos casos hasta cuatro días. Dicha cuestión se debió a la falta de asignación por la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència de centros de protección, mientras se determinaba la edad de los interesados. Asimismo, se comprobó que durante este tiempo, dichos ciudadanos permanecían en los calabozos destinados a menores infractores, así como en otros espacios habilitados de modo provisional, en los que pernoctaban en colchonetas en el suelo. Entre estos espacios se encontraban una sala en el edificio que ocupa el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Cataluña, la sala de espera de la Oficina de Atención al Menor de los Mossos d´Esquadra, así como el pasillo de acceso de dicha sala al vestíbulo.

Tras la visita realizada se concluyó que la estancia de presuntos menores en dichas dependencias, por un tiempo superior al necesario para realizar los trámites precisos, incumple lo dispuesto en el artículo 35.7 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que regula los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que recoge que a los extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad se les dará, por los servicios competentes de protección de menores, la atención inmediata que precisen, de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor. Asimismo, además de la irregularidad que supone la falta de asignación de un centro de protección, se constató

que ninguna de las dependencias utilizadas era adecuada para albergar a menores de edad.

A la vista de lo anterior, ya en los primeros días del mes de enero de 2018, se dio traslado de las conclusiones adoptadas a la Fiscalía General del Estado, solicitando información acerca de las medidas adoptadas para impedir que los presuntos menores permanezcan en dichas dependencias más tiempo del absolutamente necesario para realizar los trámites previstos, evitando en todo caso que pernocten en las mismas. Se dará cuenta del resultado de las actuaciones en el próximo informe anual (17021222, 17023266 y otras).

En relación con el sometimiento a procedimientos de determinación de la edad a extranjeros con documentación que acredita su minoría de edad, se han seguido recibiendo quejas durante 2017. Como ya se señaló en anteriores informes anuales, dicha cuestión, entre otras, motivó la interposición en el año 2014 de un recurso judicial en contra del protocolo marco, que está pendiente de resolución por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, que se reunió para su votación y fallo el martes 24 de enero de 2018. El Defensor del Pueblo confía en que la resolución de este recurso ayude a clarificar la confusa situación en la que se encuentran ahora estos menores y la sensación de inseguridad jurídica creada por la contradicción que existe en este punto entre el protocolo marco y la doctrina jurisprudencial fijada por el Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo que establece que el inmigrante de cuyo pasaporte o documento de identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado y sometido a pruebas complementarias de determinación de la edad, pues no cabe cuestionar su edad sin una justificación razonable cuando se dispone de un pasaporte válido.

Pese a la doctrina jurisprudencial sentada, se reciben continuas quejas por la incoación de procedimientos de determinación de edad a ciudadanos extranjeros que cuentan con pasaporte o con otra documentación acreditativa de su minoría de edad.

El caso que se relata a continuación refleja bien las consecuencias irreparables que tiene para los menores de edad la práctica que se sigue en la actualidad y que, en este caso concreto, motivó que un menor de edad marroquí en situación de desamparo fuera tratado como un adulto y viviera en situación de indigencia desde que el día 27 de diciembre de 2016 fuera detenido en Málaga por estancia irregular hasta que el día 17 de abril de 2017, la fiscalía modificara el decreto de mayoría de edad que dictó en el mes de enero. La letrada que se dirigió a esta institución aportó en un primer momento una fotocopia de una partida de nacimiento cuyos datos, como ocurre habitualmente en estos casos, diferían ligeramente de la transcripción fonética realizada por la policía. La existencia de esa diferencia entre los datos que constaban en la partida de nacimiento y los resultados de la prueba oseométrica (que establecía una edad de 19 años, sin

desviación estándar alguna) hizo que el fiscal dictara un decreto de mayoría de edad, a pesar de que el interesado manifestó desde un primer momento que esa partida de nacimiento era la suya y sus datos de filiación eran los que constaban en ella. Tras cuatro meses en la calle y gracias a las gestiones realizadas por la letrada que lo asistía, el menor consiguió que el consulado marroquí en Algeciras expidiera su pasaporte y cédula de identidad marroquí en el que se reiteraban los datos que ya constaban desde el inicio en el primero de los documentos aportados por el menor. Con esta nueva documentación, se modificó el decreto del fiscal y el interesado fue ingresado en un centro de protección de menores. A juicio de esta institución, esta manera de actuar es incompatible con los principios de protección del menor consagrados en la Convención de los Derechos del Niño y, además, provoca perjuicios de imposible reparación ya que, como ha ocurrido en este caso, el menor de edad ha estado en situación de absoluto desamparo durante más de cuatro meses (16017682).

Para finalizar este apartado se ha de hacer referencia a otra situación que preocupa a esta institución. Los presuntos menores de edad, ingresados en centros de internamiento de extranjeros, que son detectados por organizaciones no gubernamentales, una vez son puestos en libertad como adultos al no poderse ejecutar su devolución. Ese es el caso de dos presuntos menores de edad, solicitantes de protección internacional y nacionales de Costa de Marfil, que fueron puestos en libertad del anexo de Tarifa del Centro de Internamiento de Extranjeros de Algeciras (Cádiz). Estos dos presuntos menores, aportaron certificaciones de nacimiento acreditativas de su minoría de edad y sus solicitudes de protección internacional fueron admitidas a trámite como tales. Con posterioridad consiguieron pasaportes de su nacionalidad. Sin embargo, el ministerio fiscal comunicó que no iba a modificar los decretos de mayoría de edad por considerar que los datos que contenían eran contradictorios con el resultado de las pruebas oseométricas practicadas. Esta interpretación, según el criterio del fiscal, tiene base en el protocolo marco. Se hace referencia además a la ausencia de un convenio bilateral con el país de origen de los interesados, que confiera fuerza probatoria a los documentos presentados.

Estos dos casos son un ejemplo de varias de las cuestiones que se repiten con frecuencia en las quejas recibidas. En primer lugar, la falta de notificación a los interesados de los decretos dictados, dicha cuestión no se circunscribe a Algeciras, ni a unas fechas determinadas, sino que un número importante de ciudadanos extranjeros, que han sido sometidos a dichos procedimientos, han comunicado a esta institución la ausencia de dicha notificación. Resulta necesario insistir en la necesidad de que los decretos sean notificados de modo fehaciente, dejando constancia de su recepción por los interesados.

Respecto a la revisión de los decretos de determinación de la edad, al igual que se ha comunicado en ocasiones anteriores, esta institución entiende que sus caracteres de urgencia, provisionalidad e irrecurribilidad, deberían llevar a su revisión en caso de aparecer nueva información o documentación sobre la edad del posible menor.

Asimismo, el Defensor del Pueblo no puede compartir la interpretación que se realiza del apartado VI del capítulo II del protocolo marco en estos casos. Parece obvio que la edad reflejada en las pruebas oseométricas, en la mayoría de los supuestos, no va a coincidir con los documentos de identidad posteriores del interesado, por lo que esta argumentación no puede considerarse un juicio de proporcionalidad razonado para ponderar adecuadamente las razones por las que se considera que la documentación de los interesados no es fiable. Dicha interpretación supone en la práctica la imposibilidad *de facto* de revisar los decretos dictados en los casos de menores que cuentan con documentación acreditativa de su minoría de edad, pero que en el momento de su localización se encontraban indocumentados y fueron sometidos a pruebas de determinación de la edad (16009128).

Sobre este mismo asunto se han iniciado otras actuaciones con la Fiscalía General del Estado, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (16010222, 17000432 o 17023779).

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).

4.5.3 Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela

Continúan las actuaciones iniciadas con la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** acerca del resultado de las medidas adoptadas para localizar a los menores que se encuentran ausentes del recurso de protección asignado y su derivación a recursos adecuados (16014447, 16014515 o 16015329).

Una fundación solicitó la intervención del Defensor del Pueblo ante la situación en la que se encontraba un grupo de nueve menores en un parque cercano a un centro de protección. Fueron localizados mojados y con frío a causa de la lluvia y de las bajas temperaturas.

Se iniciaron actuaciones con la **Fiscalía General del Estado, los servicios de protección de menores y la Policía Nacional.** La Fiscalía General informó del seguimiento por el fiscal de Sala Coordinador de Menores de los menores que pernoctan en el parque y de las reuniones mantenidas con la Dirección General de la Familia y el Menor de la Comunidad de Madrid para solventar las reiteradas fugas de estos menores de los centros y su presencia en el parque. Asimismo, se comunicó el traslado de este asunto a la Sección de Menores de la Fiscalía de Madrid, a efectos de aclarar la situación generada y corregir el protocolo de actuación de la Policía Nacional en situaciones semejantes.

La Consejería de Políticas Sociales y Familia ha remitido los datos de los menores implicados que figuran en sus expedientes, en tanto que la Comisaría General de Extranjería y Fronteras ha informado de los que constan en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados. Tras el estudio de dicha información, se ha comprobado la falta de actualización de las bases de datos policiales, que tampoco reflejan la fuga de los menores de los centros de protección asignados.

A la vista de lo anterior, se ha concluido la actuación, comunicando a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras que la exactitud de los datos contenidos en el citado registro constituye uno de los instrumentos más eficaces de la protección del interés superior de los menores y es la única información fidedigna sobre los mismos, siendo además una herramienta imprescindible para su localización, en caso de abandono del centro de protección. Asimismo, se ha recordado a la Consejería de Políticas Sociales y Familia el deber legal que le incumbe de informar puntualmente de las modificaciones de la situación de los menores y de su ausencia de los centros de protección asignados a las autoridades policiales, al objeto de mantener actualizado el citado registro (17011903).

A finales de 2016 se tuvo conocimiento de la situación en la que se encontraban un número indeterminado de menores tutelados por los servicios de protección madrileños, alojados en habitaciones de hostales del centro de Madrid. Habían sido derivados a un programa de transición a la vida adulta gestionado por una asociación. La entidad compareciente afirmaba que el citado programa tan solo era utilizado por menores extranjeros no acompañados, de 15 años hasta la mayoría de edad. Se afirmaba que estos menores habían sido alojados en hostales en el centro de Madrid, proporcionándoles el desayuno y las comidas en establecimientos hosteleros próximos. Los menores vivían solos en habitaciones de hostales, sin contar con un control y con un apoyo constante de educadores, que únicamente les visitaban de modo ocasional. Por último se afirmaba que no contaban con una asignación económica que les permitiera hacer frente a los gastos en transporte, recarga de móvil o ropa.

En su respuesta, la Consejería de Políticas Sociales y de Familia comunicaba que el citado programa, denominado de «seguimiento externo» estaba destinado a menores que se encontraban en una fase avanzada de su proyecto de autonomía. Dos educadores, contratados por la asociación adjudicataria del servicio, se encargaban de diez menores que se encontraban alojados, como se ha señalado anteriormente, en habitaciones de hostales. Por último, se informaba de que el programa había finalizado en enero de 2017. Por lo anterior, se solicitó la remisión de la evaluación del programa que, tras varios requerimientos, fue remitida a finales de 2017.

A juicio de la citada consejería, el alojamiento en hostales se está llevando a cabo con éxito en otras comunidades autónomas. Sin embargo, consideran que en el caso de la Comunidad de Madrid hubo de finalizar debido a la repercusión en medios de comunicación y a su impacto negativo en el trabajo educativo con los menores. Se han concluido las actuaciones dando traslado a la Administración de la valoración negativa que hace el Defensor del Pueblo de este tipo de programas de alojamiento en hostales de menores de edad (16013275).

4.5.4 Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia

En el anterior informe anual se daba cuenta de la denegación por la **Subdelegación del Gobierno en Cádiz** de la renovación de la autorización de residencia de un menor extranjero no acompañado, basada en que había sido objeto de medidas judiciales de reforma. Se recordó, una vez más, al citado organismo el deber legal de respetar la estricta confidencialidad de las reseñas de los menores, así como la prohibición de utilizar en otro tipo de procedimientos datos obtenidos de expedientes tramitados bajo la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad penal del menor. Asimismo, se dictó una

sugerencia para la revocación de la resolución que denegó la residencia. Se aceptaron las resoluciones dictadas y se concedió la renovación de la residencia (16003220).

Un año más han sido numerosas las actuaciones iniciadas por problemas en la documentación de la residencia legal de menores tutelados por la entidad de protección de menores melillense. Se han dirigido a esta institución distintas asociaciones dando traslado de las dificultades encontradas por un número importante de personas que habían alcanzado la mayoría de edad, tras años de tutela, sin ser titulares de la autorización de residencia que les correspondía, o contando con autorización, pero sin que se hubiese emitido la Tarjeta de Identidad de Extranjero que documenta dicha residencia.

Se iniciaron actuaciones con la **Delegación del Gobierno en Melilla,** con la Consejería de Bienestar Social y con las autoridades policiales de la ciudad autónoma. De la información remitida se acreditó que muchos menores desconocían la autorización de residencia con la que contaban al cumplir su mayoría de edad, si bien tras las investigaciones realizadas por esta institución se comprobó que en la mayoría de los casos contaban con autorización de residencia en vigor. Igualmente se evidenció la demora en la notificación a los servicios de protección de menores de las resoluciones que concedían la residencia; la descoordinación entre la delegación y los servicios de protección en la expedición de las tarjetas de identidad de extranjero; así como la falta de entrega por los servicios de protección a los interesados, una vez que acceden a su mayoría de edad, de la documentación que figura en su expediente referida a su situación residencial, sanitaria, educativa, formativa, etcétera.

Se formuló una recomendación a la citada delegación dirigida a la adopción de las medidas necesarias, en coordinación con los servicios de protección, que impidan que los menores cumplan su mayoría de edad sin contar con la oportuna autorización de residencia y sin que se les haya expedido Tarjeta de Identidad de Extranjero. Asimismo, se recordó el deber legal que incumbe a dicho organismo, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 196.1 y 2 del Real Decreto 557/2011, de iniciar en los plazos previstos el procedimiento relativo a la autorización de residencia a la que se refiere el artículo 35.7 de la Ley Orgánica 4/2000. De modo similar, se recordó la obligación que le incumbe, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 196.3 del citado real decreto, de resolver sobre dicho procedimiento y notificar personalmente la resolución, en el plazo de un mes.

Se formuló también una recomendación a la Consejería de Bienestar Social de la ciudad autónoma dirigida a la entrega a los menores extranjeros tutelados, al alcanzar la mayoría de edad, de toda la documentación relativa a su situación residencial, médica, académica, formativa, así como cualquier otra que figure en su expediente y pueda ser de su interés. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2000 y en el Real Decreto 557/2011, que aprueba el reglamento de dicha ley orgánica, se formularon

a dicha consejería cuatro recordatorios de deberes legales sobre la obligación que le incumbe, en su condición de tutor legal, de cumplir las siguientes previsiones: instar ante la Delegación del Gobierno en Melilla la tramitación de la residencia de los menores extranjeros no acompañados; velar para que el citado organismo, en el plazo de un mes, notifique al menor la resolución que recaiga en el procedimiento de autorización de residencia y solicitar a la Oficina de Extranjería, en el plazo de un mes, la Tarjeta de Identidad de Extranjero; hacer efectivo el derecho y remover los obstáculos para que los menores conserven la documentación que acredita su identidad y su situación en España; así como hacer efectivo el derecho de que no sean privados de su documentación, salvo en los supuestos legalmente previstos.

La Delegación del Gobierno en Melilla informó de la aceptación de la recomendación realizada y de las distintas medidas adoptadas para el cumplimiento de los plazos previstos para la tramitación de la residencia de los menores. Entre dichas medidas se encuentran el aumento del personal que presta funciones en la Oficina de Extranjería para tramitar este tipo de autorizaciones, del número de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que realizan el trámite de toma de huellas y entrega de tarjetas de identidad de extranjeros, la tramitación preferente de la residencia de los menores que están próximos a cumplir su mayoría de edad, así como la coordinación con los servicios de protección y con las autoridades policiales para realizar el trámite de huellas y la recogida de las tarjetas durante la minoría de edad de los interesados.

Por su parte, la entidad de protección de menores, comunicó que, de acuerdo a lo dispuesto en el protocolo marco, solicita la residencia de los menores en el plazo de tres meses desde su puesta a disposición de los servicios de protección, sin que la demora en la tramitación merme sus derechos, ya que una vez concedida la residencia tiene efectos desde su ingreso en el centro de protección. Se informó de que dicho retraso no es achacable a los servicios de protección, que solo tramitan la autorización inicial. La renovación de las autorizaciones se realiza de oficio por la delegación, siendo la entidad de protección una mera tramitadora. Respecto a la emisión de tarjetas de identidad de extranjero, se trasladó que, una vez que se conceden las autorizaciones de residencia, y los servicios de protección tienen noticia de ello, se solicita cita para su elaboración, no siendo responsables de la demora en su asignación. La entidad de protección de menores entiende que con estas actuaciones cumple la obligación que le compete, en su condición de tutor legal de los menores.

Respecto a la documentación que se entrega a los menores extranjeros tutelados una vez cumplen la mayoría de edad, se manifestó que depende de las circunstancias, por lo que se examina cada caso y se entregan los documentos de los que son titulares y se encuentran en vigor. En caso de requerir los interesados documentación adicional, se

actúa conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A la vista de la información remitida, no se consideraron aceptadas las resoluciones dictadas por esta institución respecto a los citados asuntos, por lo que se concluyó la actuación haciendo constar la diferencia de criterio con la entidad de protección de menores melillense en esta cuestión (16010322, 16010323, 16012316 y otras).

Pese a las medidas adoptadas por la Delegación del Gobierno en Melilla para garantizar la concesión de la residencia y la emisión de las tarjetas de identidad de los menores, se han continuado recibiendo quejas sobre dificultades encontradas por menores extranjeros no acompañados, que han accedido a su mayoría de edad sin dicha documentación. Por este motivo se han iniciado numerosas actuaciones en 2017 con la citada delegación y las autoridades policiales en la ciudad autónoma, y se han formulado distintas sugerencias dirigidas a la expedición de tarjetas de identificación de extranjero a ciudadanos extranjeros que contaban con autorización de residencia en vigor concedida durante su minoría de edad, al estar tutelados por la Administración (16012915, 17007881, 17010402, entre otras).

Asimismo, se iniciaron actuaciones con la **Delegación del Gobierno en Cantabria** por la tramitación de la autorización de residencia de dos ciudadanos cameruneses, que fueron considerados mayores de edad por decretos del ministerio fiscal. Cesaron las medidas de protección adoptadas y se les incoaron procedimientos sancionadores de expulsión. Los interesados obtuvieron pasaportes de su nacionalidad, en los que constaba su minoría de edad, por lo que se revocaron las resoluciones sancionadoras y se acordó dejar sin efecto la expulsión. Se concluyeron las actuaciones tras comunicar la Delegación del Gobierno de Cantabria la concesión a ambos interesados de la autorización de residencia que les correspondían como menores extranjeros tutelados (15007906 y 16017575).

4.5.5 Autorización para trabajar de los menores extranjeros no acompañados

Como se dio cuenta en el informe anterior, la Secretaría General de Inmigración y Emigración entendió que no procede que las tarjetas de residencia de los menores extranjeros no acompañados reflejen que están autorizados a trabajar. Se informó de que los menores pueden obtener autorización para trabajar previa solicitud, que será concedida de acuerdo a lo previsto en el artículo 40.1.i) de la citada Ley Orgánica 4/2000.

Esta institución entendió que la interpretación realizada no se corresponde con lo dispuesto en los artículos 36.1, 40.1 y 41.1 de dicha ley orgánica, así como en el artículo

196.5 de su reglamento. Asimismo, no se consideró acorde con el interés superior de estos menores la limitación de su posibilidad de trabajar, ni justificada su discriminación respecto al resto de menores extranjeros, que sí están autorizados para trabajar al alcanzar la edad laboral sin necesidad de realizar ningún otro trámite. A la vista de lo anterior, se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** para que las tarjetas de identidad de los menores extranjeros no acompañados, mayores de 16 años, reflejasen que se encuentran autorizados a trabajar.

El citado organismo reiteró su criterio de que, de acuerdo a lo previsto en la citada normativa, los menores extranjeros no acompañados no se encuentran autorizados para trabajar, con independencia de que se pueda conceder dicha autorización al alcanzar la edad laboral, de acuerdo con el procedimiento establecido. A la vista de la falta de aceptación de la citada recomendación, se concluyeron las actuaciones, haciendo constar la diferencia de criterio de la Secretaría General de Inmigración y Emigración con esta institución (15000312, 15015005 y 16016514).

4.5.6 Actuaciones en los centros de internamiento de extranjeros (CIE)

Se han recibido un número importante de quejas referidas a los procedimientos de determinación de la edad incoados a presuntos menores que se encontraban recluidos en centros de internamiento.

En la visita realizada por técnicos de la institución al Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid en octubre de 2016, un grupo de veinte internos manifestaron ser menores de edad. Se dio traslado de dicho asunto a la **Fiscalía General del Estado,** que informó de que se habían realizado pruebas médicas para determinar la edad a todos los interesados, a excepción de dos de ellos que no habían alegado ser menores. Se comunicó que las pruebas realizadas dieron como resultado la mayoría de edad de todos ellos, si bien, ninguno permanecía en el centro de internamiento, al ser puestos en libertad nueve, por imposibilidad de materializar su expulsión, y expulsados a sus países de origen el resto (16014003 y relacionadas).

Se realizó una nueva visita a dicho centro en agosto de 2017, en la que 13 internos manifestaron ser menores, de lo que se dio traslado a la Fiscalía General del Estado, que informó de que, tras realizar pruebas médicas, se resolvió la mayoría de edad de uno de los internos y la minoría de otros dos. A la fecha actual está pendiente de recibirse la información relativa al resto de interesados (17014358 y relacionadas).

También por la reclusión en el **Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid** de un presunto menor de nacionalidad guineana, documentado con pasaporte de su nacionalidad, se iniciaron actuaciones con las autoridades policiales, estando a la

fecha de elaboración del presente informe a la espera de recibir la contestación (17024402).

Se dirigió a esta institución el letrado de una asociación exponiendo el caso de nueve ciudadanos argelinos internos en el Centro de Internamiento provisional de Archidona (Málaga) que fueron determinados como mayores de edad, pese a que algunos de ellos contaban con documentación acreditativa de su minoría de edad. Esta institución tuvo acceso a los informes radiológicos realizados a algunos de los internos en el Hospital Torrecárdenas de Almería, que reflejaban una edad ósea de 19 años, según el Atlas de Greulich y Pyle. Dichos informes no recogían la horquilla de edades entre las que deben encontrarse los examinados, márgenes de error, ni concordancia de la edad ósea estimada con la cronológica. Tampoco se acredita la realización de pruebas médicas complementarias, ni la intervención forense, en la que se haya realizado examen médico y anamnesis dirigida y se haya emitido el pertinente informe médico forense. Por último, no constaba en los expedientes copia de los decretos dictados por la fiscalía.

Se trasladó dicha cuestión a la **Fiscalía General del Estado** solicitando información sobre los procedimientos de determinación de la edad incoados. En la fecha de elaboración del presente informe se está a la espera de recibir dicha información (17024583 y 17025588).

Asimismo, en la visita realizada por técnicos de la institución al Centro Penitenciario Málaga II, en funciones de centro provisional de internamiento de extranjeros de Archidona, de la que se da cuenta detallada en el apartado correspondiente, se detectó la existencia de un posible menor que no contaba con pruebas médicas de determinación de la edad. Se realizaron pruebas radiológicas en el Hospital de Antequera (Málaga), previa autorización de la fiscalía, que determinaron una edad de 16 años, por lo que fue ingresado en un centro de protección (17024825).

Igualmente se iniciaron distintas actuaciones con las autoridades policiales en relación con los procedimientos de determinación de la edad incoados a presuntos menores internos en los centros de Barcelona, Murcia y Algeciras (16017490, 17000131, 17001274, 17010291 y otras).

4.5.7 Visitas a centros de menores

Centro de Menores Fuerte de la Purísima de Melilla

Durante el año 2017, la defensora del pueblo y el adjunto primero realizaron una nueva visita al citado centro. Han continuado las actuaciones iniciadas con la **Consejería de Bienestar Social de Melilla y la Fiscalía General del Estado,** acerca del estado de las

medidas adoptadas para corregir las deficiencias detectadas en la visita realizada en septiembre de 2015 por técnicos de esta institución al Centro de Menores Fuerte de la Purísima.

La Fiscalía General del Estado remitió informe elaborado por la Fiscalía de Área de Melilla, tras las visitas de inspección realizadas por dicho órgano al centro en junio y noviembre de 2016. Se informaba de las actuaciones iniciadas por la Fiscalía de Área con la Consejería de Bienestar Social y con la Delegación del Gobierno en Melilla sobre la demora en determinar la edad de los menores indocumentados y la tramitación de su documentación, la escolarización de los internos, la masificación que sufre el centro, los desperfectos en los baños, los problemas ocasionados por los pozos ciegos, la formación del personal que presta servicio allí, así como por la situación en la que se encontraban unos menores de corta edad internos en dicho centro.

Por su parte, la Consejería de Bienestar Social informó de las distintas medidas adoptadas para corregir las deficiencias. Asimismo, solicitó el auxilio de esta institución para mediar ante las administraciones competentes por la situación que afrontan los servicios de protección melillenses que atienden a un número de 550 menores, internos en tres centros con una capacidad máxima para 280. Ello, sin tomar en consideración los menores extranjeros no acompañados que pernoctan en la calle intentando abordar un barco para acceder a la península (15012933).

A la vista de lo anterior, se iniciaron actuaciones con la Secretaría General de Inmigración y Emigración, solicitando información sobre la implementación de las previsiones del artículo 35.11 y 12 de la Ley Orgánica 4/2000, que recoge la posibilidad de las comunidades autónomas de establecer convenidos con la Administración General del Estado, con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades dedicadas a la protección de menores, así como con otras comunidades autónomas, para asumir la tutela y custodia de los menores, a fin de garantizar mejores condiciones de integración.

El citado organismo informó de que las previsiones contenidas en el artículo 35.11 y 12 de la citada ley orgánica, están referidas a medidas relacionadas con la tutela de los menores, por lo que toda actuación sobre esta cuestión debe recibir el impulso de las administraciones competentes, que son las comunidades y ciudades autónomas. Asimismo, manifestaba que la situación geográfica de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla hace que se vean afectadas por una mayor presión migratoria que otros territorios, particularmente de menores no acompañados; por lo que en los últimos años ha realizado múltiples actuaciones dirigidas a apoyar el esfuerzo que realizan dichas ciudades autónomas.

Se señalaba que se han suscrito con ambas ciudades convenios de colaboración anuales para mejorar la atención de los menores extranjeros no acompañados. La

financiación se ha realizado a través de una subvención nominativa dirigida a colaborar en la atención inmediata y acogida de los menores, en prestar información, orientación y apoyo psicosocial, así como en su escolarización e inserción profesional. En el año 2017 la forma de financiación ha sido la concesión de sendas subvenciones para mejorar la atención prestada en los centros de acogida de menores extranjeros, aprobada por el Real Decreto 654/2017, de 23 de junio. En el caso de Melilla, la cuantía asignada ascendió a más del doble de la concedida en el año 2016.

También en relación con dicho centro continúan abiertas dos actuaciones por alegaciones de malos tratos a menores residentes. En uno de ellos se solicitó información a la Fiscalía General del Estado acerca de las alegaciones de cuatro menores que afirmaban haber sufrido malos tratos por parte de trabajadores del centro. Continúan abiertas las actuaciones para conocer el curso del procedimiento judicial iniciado por el Juzgado de Instrucción número 2 de Melilla (17002763).

En el segundo de los casos, abierto desde 2015, se investigan también alegaciones de malos tratos de otro menor. La fiscalía ha informado de que se dictó auto de apertura de juicio oral en junio de 2017 y se está a la espera de la emisión de los escritos de defensa para su remisión al juzgado de lo penal (15015383).

Centro de Primera Acogida Isabel Clara Eugenia de Madrid

Como se indicó en el informe del pasado año, en noviembre de 2016 se realizó una visita de inspección al citado centro y al parque cercano, en la que se comprobó que un número aproximado de doce menores, que afirmaban estar tutelados o bajo guarda de los servicios de protección, pernoctaban junto con otros jóvenes en el parque en condiciones lamentables de salubridad. A la vista de la situación de riesgo de los menores, así como de las manifestaciones realizadas por estos sobre malos tratos por personal del centro, se iniciaron actuaciones con la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, trasladando dicha cuestión a la Fiscalía General del Estado.

La Consejería de Políticas Sociales y Familia comunicó que dicho parque se ha constituido en punto de encuentro de muchos menores extranjeros no acompañados de origen marroquí internos en centros de Madrid. En el informe emitido se comunicaba que dentro del colectivo que frecuenta el parque existe un grupo, tanto mayores como menores, con un perfil de alta resistencia a la interacción con otros grupos sociales y a la convivencia, a mantener un compromiso con las exigencias que requiere un proyecto vital de formación, de entrenamiento en habilidades o de aprendizaje, encontrando seguridad en una identidad grupal, anclada en posiciones marginales y con valores muy alejados de lo deseable.

Se informó de las reuniones mantenidas por dicho organismo con el Ayuntamiento de Madrid, la Delegación de Gobierno y la Fiscalía de Menores, para determinar actuaciones de intervención conjuntas, dentro de cada ámbito de competencias. Asimismo, se estableció una coordinación en el Centro de Primera Acogida Hortaleza, que deriva los menores que se encuentran fuera del centro con problemas de consumo de sustancias tóxicas a recursos adecuados, trabajando una mediadora de calle del Ayuntamiento de Madrid con los menores para lograr que acepten los tratamientos de deshabituación y el ingreso en el centro. Se asignaron a los menores con problemas de conducta centros ajustados a sus necesidades y los directores y educadores de los centros, en los que los menores tienen plaza asignada, se desplazaban en numerosas ocasiones al parque para lograr una vinculación y que acepten la intervención educativa.

En relación con los malos tratos alegados por los menores, se informó de que los mismos se enzarzaron en una pelea, en la que sufrieron distintas heridas, siendo atendidos en la enfermería del centro. Más tarde, en el comedor continuó la pelea, por lo que se avisó al personal de seguridad para contener la situación. Se informaba de la existencia de un procedimiento judicial en curso por estos hechos. Se está a la espera de recibir información complementaria de la Administración acerca del resultado de las medidas adoptadas para mejorar la situación de estos menores.

De modo similar, la Fiscalía General del Estado dio cuenta de las actuaciones realizadas para el retorno de estos menores a sus centros. Se comunicaba además que ninguno de los menores estaba tutelado por la Comunidad de Madrid, sino bajo guarda de hecho, al no haberse podido adoptar su tutela debido a las continuas fugas. En alguno de los casos ni siquiera pudo determinarse su edad, requisito indispensable para iniciar el proceso, por lo que no se les pudo asignar un recurso apropiado a sus necesidades.

Sobre las barreras burocráticas y la dificultad para acceder a los centros, entre las que destaca el rechazo de la entrada de los menores que regresan tras un período de ausencia voluntaria, si no van acompañados de autoridad policial, dicha cuestión se constató en la visita de inspección realizada por los fiscales de menores, en la que la dirección del centro reconoció que, por aplicación del protocolo marco de los centros de primera acogida de la Comunidad de Madrid, si el menor que regresa figura en el «listado de altas», se le permitía su acceso sin necesidad de acompañamiento policial. Sin embargo, si no figura en dicho listado y se desconoce su identidad o si está fugado de otro recurso de protección, se le informaba de la necesidad de trasladarse a una comisaría y se exigía su ingreso con acompañamiento policial.

La fiscal decana delegada de menores, en la visita de inspección realizada a dicho centro en enero de 2017, puso en conocimiento de las autoridades competentes lo

improcedente de tal actuación, toda vez que en su condición de centro de primera acogida, si alguien se identifica como menor y manifiesta su desamparo, se debe admitir su ingreso, con mayor motivo en caso de que haya estado ingresado con anterioridad.

Respecto de las denuncias por agresiones a menores, se comunicaba la falta de constancia de un número significativo, siendo más numerosas por amenazas y lesiones sufridas por educadores y algunas de vigilantes, ya que al ser frecuentes las peleas entre los menores, así como la falta de respeto y agresiones a educadores, el personal de seguridad debe intervenir, pudiendo resultar lesionado algún menor. Se informó de que en las visitas realizadas por la fiscalía a dicho centro, casi ninguno de los menores solicitaba hablar con los fiscales y cuando lo hacían no se quejaban del trato (16014447, 16014515 y otras).

Sin embargo, se continúan recibiendo quejas por malos tratos a menores residentes en el citado centro de protección. Por ese motivo, en octubre de 2017, se inició una nueva actuación con la Fiscalía General del Estado dando traslado de una queja recibida en la que nueve menores afirmaban haber sido agredidos el 16 de agosto de 2017. Se está a la espera de recibir la información solicitada (17016460).

DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2018

MENA

4.5 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

4.5.1 Determinación de la edad

Al igual que años anteriores, se han recibido numerosas quejas sobre los procedimientos de determinación de la edad incoados, tanto a extranjeros indocumentados como a otros que contaban con documentación acreditativa de su minoría de edad.

Distintas asociaciones y abogados que han presentado queja ante esta institución, se han dirigido también al Comité de los derechos del niño de Naciones Unidas solicitando su intervención por la presencia de menores de edad en centros de internamiento de extranjeros. En los casos de los que ha tenido conocimiento esta institución, el citado comité solicitó a las autoridades españolas la no devolución de los interesados a su país de origen y su ingreso en un centro de menores, en tanto la reclamación se encuentre pendiente de examen. Se formularon varias sugerencias a la **Fiscalía General del Estado y a la Policía Nacional,** solicitando el cese del internamiento y la puesta a disposición de los servicios de protección, de acuerdo con lo requerido por el citado comité. Dichas resoluciones no fueron aceptadas, por lo que se han concluido las actuaciones con diferencia de criterio (17024562, 18002612 y otras).

La suficiencia e idoneidad de las pruebas médicas practicadas para la determinación de la edad han sido objeto nuevamente de numerosas quejas. 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 de España, cuyo contenido ya ha sido ampliamente referenciado en anteriores informes anuales.

La Fiscalía General del Estado ha informado de que, a la vista de la dudosa fiabilidad de las pruebas óseas, de las omisiones detectadas en los informes médicos, así como de la necesidad de llevar a cabo la práctica de pruebas complementarias, ha elaborado la Nota Interna 2/2018 que, entre otros aspectos, específica el criterio de la fiscalía sobre las pruebas médicas de determinación de la edad y su valoración, recordando a los fiscales cuáles son los dictados de la ciencia médica sobre los métodos y pruebas a practicar, así como su fiabilidad.

También dio cuenta de los contactos mantenidos con las autoridades andaluzas para mejorar la práctica de pruebas médicas en estos procedimientos. Si bien, considera que la única manera de resolver todas las deficiencias del sistema es mediante la aprobación de una ley específica que establezca un régimen de determinación de la edad uniforme y válido para cualquier orden jurisdiccional, común para todo el territorio nacional y sometido a control judicial directo.

Se ha concluido la actuación comunicando a la Fiscalía General del Estado que el protocolo remitido, acordado para la provincia de Huelva, es coincidente en lo sustancial

con la postura del Defensor del Pueblo. No obstante, se ha dado traslado de la preocupación de esta institución ante las reiteradas quejas que se reciben de Cádiz, Málaga, Granada o Almería. En dichas provincias se siguen dictando decretos para la determinación de la edad sobre la base de una única radiografía de muñeca, informada por el radiólogo de guardia del centro sanitario, sin realizar pruebas complementarias y sin que en todos los casos exista intervención forense que estipule la edad más probable del examinado (16007717, 16011486, 18003986 y relacionadas).

En otra actuación, de la que ya se dio cuenta en el anterior informe anual, se solicitó información al **Instituto de Medicina Legal y Forense de Cádiz** sobre el informe forense realizado en un procedimiento de determinación de la edad, que concluía que «todos los datos orientan a una edad superior a 18 años, siendo definitiva la radiografía del carpo que permite establecer ese dato sin duda alguna». La anterior conclusión se adoptó sin que el forense tuviese a la vista la radiografía realizada y sin que el informe radiológico estipulase si la edad reflejada estaba referida a la ósea o a la cronológica, margen de error, horquilla de edades, etc. En la contestación, dicho organismo consideró poco afortunada la expresión «sin duda alguna», pero entiende correcta la conclusión alcanzada, que integró toda la información aportada y los hallazgos de la inspección física. Sobre el cumplimiento en la provincia de Cádiz de lo estipulado en el Documento de consenso de buenas prácticas, informa de la remisión de dicho documento a todos los médicos forenses, recordando la obligatoriedad de su aplicación (17023881).

Con carácter general, la Fiscalía General del Estado ha aceptado que la única manera de abordar definitivamente el problema de la determinación de edad de extranjeros indocumentados pasa por la elaboración de un procedimiento legal específico, con validez general, que establezca un proceso integral de determinación de edad en un nuevo procedimiento que disponga el protocolo médico a seguir en cada caso, en el que la competencia estuviera atribuida a un órgano administrativo o jurisdiccional cuyas resoluciones, al no tener carácter cautelar, pudieran ser recurridas. Se ha propuesto que el borrador de Ley integral sobre violencia contra los niños incorpore un capítulo que regule el procedimiento de determinación de la edad (16005873, 16006683, 16007047).

Se reciben también numerosas quejas relacionadas con el procedimiento que siguen las distintas fiscalías provinciales. En el caso de Málaga, se formuló un Recordatorio de deberes legales a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** para que pongan en inmediato conocimiento del ministerio fiscal la localización de extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no sea indubitada. Se formuló una Recomendación a la **Fiscalía General del Estado** dirigida a dictar instrucciones para recordar a los fiscales que, en los procedimientos de determinación de la edad incoados a extranjeros sujetos a expedientes de devolución, se ha de dictar el decreto de mayoría

de edad antes de la materialización de la devolución. Dicho decreto deberá notificarse de modo fehaciente al interesado y a su letrado, posibilitando su revisión judicial.

La Fiscalía General del Estado contestó dando cuenta del esfuerzo interpretativo realizado para facilitar los criterios utilizados en la actuación de los fiscales. Si bien ha comunicado que difícilmente se pueden suplir las carencias legislativas, a su juicio, existentes. Acerca de la flexibilidad formal en la notificación de los decretos, considera adecuado que se adelante verbalmente el contenido del decreto a fin de evitar dilaciones, sin perjuicio de la ulterior documentación de la decisión y su comunicación a la entidad de protección de menores, en el caso en que se considere menor de edad al interesado.

Respecto a la necesidad de asegurar el derecho a la tutela judicial efectiva en los procedimientos de determinación de edad, informó de las instrucciones dictadas y la modificación de las plantillas para que los decretos expliciten la posibilidad de su impugnación en sede judicial. Asimismo, informó de que los decretos reflejan que deben notificarse fehacientemente y se ha elaborado un acta de información que debe entregarse al interesado, en la que consta la posibilidad de acudir a un abogado para instar la modificación del decreto (17025641 y relacionadas).

También este año hay que hacer referencia a las quejas recibidas por procedimientos de determinación de la edad incoados a menores de edad titulares de pasaporte.

Se iniciaron actuaciones con la **Fiscalía de Menores del Principado de Asturias** por los decretos dictados que determinaban la mayoría de edad de dos extranjeros que contaban con pasaporte. En ambos casos no se tomó en consideración la fecha de nacimiento reflejada en los documentos, al considerar que se habían obtenido con certificados de nacimiento que, aunque eran originales, carecían de requisitos para considerar auténticos los datos que reflejaban. Se concluyó la actuación al interponer los interesados recurso judicial contra las resoluciones adoptadas (16010222, 17000432).

Asimismo se han iniciado actuaciones por decretos dictados por varias fiscalías provinciales de menores (Madrid, Barcelona, Valencia, Granada, Melilla) a ciudadanos que portaban pasaporte, u otros documentos acreditativos de su minoría de edad (18012222, 18012405, 18015496 y otras).

Respecto a la revisión de los decretos de determinación de la edad, es preciso reiterar que sus caracteres de urgencia, provisionalidad e irrecurribilidad, conllevan su modificación, de aparecer información o documentación que acredite la edad del interesado. No obstante, la Fiscalía General del Estado considera que los pasaportes u otros documentos no serán suficientes para reconocer la minoría de edad del titular, en caso de ser contradictorios con pruebas médicas previas. Esta interpretación supone la

imposibilidad, en la práctica, de revisar los decretos dictados en los casos de menores que cuentan con documentación acreditativa de su minoría de edad, pero que estaban indocumentados en el momento de su localización y fueron sometidos a pruebas de determinación de la edad (16010222, 17000432, 17023779).

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.

4.5.3 Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela

Como en años anteriores, se han recibido un número significativo de quejas relacionadas con la demora en declarar el desamparo y asumir la tutela, por parte de los servicios de protección de menores andaluces. Esta situación no parece que pueda explicarse en exclusiva por el aumento de llegadas producido en 2018 ya que, como consta reflejado en anteriores informes anuales, es motivo recurrente de queja desde el año 2007. En 2018 se ha vuelto a recordar a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales** el deber legal de tutela de los menores extranjeros no acompañados, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil, sin prolongar la guarda más allá del tiempo necesario para su identificación y constatar la situación de desamparo (18003418 y otras).

En otra de las actuaciones iniciadas con la citada consejería, se justificaba la demora en la asunción de la tutela de un menor por las continuas fugas del centro asignado. No obstante, el interesado fue puesto a disposición de los servicios de protección en abril de 2014 y el desamparo se acordó en marzo de 2016, por lo que se ha comunicado que no se considera que dichas circunstancias justifiquen la excesiva demora en declarar el desamparo y asumir la tutela del menor (17007152).

Para finalizar este apartado, aunque en puridad no se trata del caso de dos menores no acompañadas, se ha de hacer referencia a la actuación iniciada en Melilla ya en los últimos días del mes de diciembre de 2018. Se tuvo conocimiento de que dos menores de edad marroquíes, gravemente enfermas, habían sido trasladadas al centro de protección de menores, conocido como Gota de Leche procedentes del hospital. Según se afirmaba se había negado la asistencia a ambas, alegando que no tenían derecho a la asistencia sanitaria al ser residentes en Marruecos. Ante la negativa de las madres a abandonar el servicio de urgencias, la policía local les retiró a las menores y las trasladó al centro de protección. Afirmaban también que las madres fueron trasladadas a los calabozos de policía local donde pernoctaron. Al día siguiente fueron trasladadas a la frontera y entregadas a las autoridades marroquíes por agentes de policía local.

Se iniciaron actuaciones con la Delegación del Gobierno en Melilla que informó de que las detenciones se habían producido por agentes de policía local, y que la competencia correspondía a la Ciudad autónoma. Con posterioridad se pudo conocer que las madres volvieron a entrar a Melilla y que la entidad de protección de menores les devolvió a sus hijos. Los menores fueron trasladados finalmente a Málaga para recibir la atención médica que precisaba. Se suspendieron las actuaciones al conocer que las interesadas habían interpuesto una denuncia en el juzgado de guardia (18019890).

4.5.4 Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia

Han continuado las actuaciones por las demoras o no tramitación de la autorización de residencia que corresponde a los menores extranjeros no acompañados, tutelados por la Administración.

Se ha de destacar que la **Delegación del Gobierno en Melilla** ha corregido en la práctica totalidad de los casos las deficiencias detectadas en este asunto y ha aceptado la Recomendación formulada e informado de las distintas medidas adoptadas para la agilización de los procedimientos de autorizaciones de residencia que afectan a menores extranjeros tutelados (16010322, 17018162, 17022542).

Se han realizado también varias actuaciones con los servicios de protección de la citada ciudad autónoma y con la Policía Nacional dirigidas a la concesión de autorización de residencia a los menores tutelados y a la expedición de la Tarjeta de Identidad de Extranjero (17007881, 17010402, 17018162, entre otras).

Otra cuestión que sigue suscitando numerosas quejas se refiere a la situación de irregularidad documental en la que quedan estos menores al alcanzar la mayoría de edad. En este sentido, se iniciaron actuaciones con los **servicios de protección de menores de la Junta de Andalucía y con la Subdelegación del Gobierno en Granada y la de Cádiz** por la situación en la que había quedado un numeroso grupo de este colectivo, tras alcanzar la mayoría de edad sin documentar.

Se inició también una actuación con los **servicios de protección de menores de la Generalitat de Cataluña y con la Subdelegación del Gobierno en Barcelona** por la queja de un menor que cumplió su mayoría de edad sin autorización de residencia, al no renovarse la autorización de residencia con la que contaba. Se concluyó la actuación, recordando a dicho organismo el deber legal de tramitar la autorización de residencia de los menores que se encuentran a su disposición en los plazos legalmente previstos. Asimismo, se solicitó a la Subdelegación del Gobierno en Barcelona la revocación de la resolución de inadmisión a trámite. La resolución de inadmisión fue revocada y se concedió la renovación de la autorización de residencia (18011179).

También en la Comunidad Valenciana se intervino tras alcanzar la mayoría de edad sin documentar, un menor de edad que había pasado ocho meses a disposición de los servicios de protección de menores. En este caso, ya en los primeros días de 2019, se ha recibido respuesta de la **Subdelegación del Gobierno en Valencia,** rechazando la Sugerencia formulada. Los argumentos que justifican tal postura no pueden ser compartidos por esta institución, por lo que se ha elevado el contenido de la misma a la Delegación del Gobierno de la citada comunidad autónoma (18012034).

4.5.5 Autorización para trabajar de los menores extranjeros no acompañados y su transición a la vida adulta

Las dificultades para la inserción sociolaboral de los menores extranjeros no acompañados, mayores de 16 años, preocupan al Defensor del Pueblo. La principal herramienta para una efectiva integración es la incorporación al mercado laboral de este colectivo. Por lo anterior, ya se dio cuenta en otros informes anuales de la **Recomendación** formulada a la **Secretaría de Estado de Migraciones** para la concesión de autorizaciones para trabajar, que fue rechazada. Se reiteró de nuevo su contenido y se solicitó al citado organismo que tuviera en cuenta las graves consecuencias para estos menores. El Defensor del Pueblo ha de mostrar su preocupación y su discrepancia con la postura que mantiene la Secretaría de Estado de Migraciones en este asunto. La negativa a hacer constar en las tarjetas de identidad de los menores extranjeros no acompañados, mayores de 16 años, que se encuentran autorizados a trabajar, supone una discriminación y una diferencia de trato con el resto de menores, mayores de 16 años, tanto españoles como extranjeros, a los que la normativa autoriza a trabajar, en todos los casos, sin necesidad de realizar ningún trámite adicional (15000312, 16016514).

Al alcanzar la mayoría de edad, los menores extranjeros tutelados se encuentran con problemas comunes a los que padecen todos los menores, con independencia de su nacionalidad. Las quejas recibidas se refieren a la escasez de recursos existentes para jóvenes ex tutelados por la Comunidad de Madrid. Se afirma que son derivados al SAMUR Social, donde se les asigna, en el mejor de los casos, una plaza temporal en centros de adultos para personas sin hogar, si bien en otros casos quedan en situación de calle.

En su respuesta, el citado organismo expone que el Plan de Autonomía de la Comunidad de Madrid establece unas estrategias para facilitar el tránsito a la vida adulta de los menores sujetos a medidas de protección, siendo los pisos compartidos uno de dichos recursos. Existen un total de 92 plazas, en asociaciones que han firmado convenios con los servicios de protección de menores madrileños. Asimismo, se ha

solicitado información sobre la implementación de recursos dirigidos a los jóvenes que, estando en acogimiento, alcancen la mayoría de edad y queden fuera del sistema de protección; hayan participado o no, con anterioridad en otros planes de preparación para la vida adulta (18003668, 18003933, 18004130 y otras).

4.5.6 Actuaciones con menores de edad en los centros de internamiento de extranjeros (CIE)

La presencia en centros de internamiento de menores, o de presuntos menores extranjeros, es una cuestión que preocupa al Defensor del Pueblo. En 2015, año en que se facilitó este dato por primera vez fueron 19 los menores detectados, 51 en el año 2016 y 48 en 2017. En 2018 fueron 88 los menores puestos en libertad, tras acreditar su minoría de edad.

Se han concluido las actuaciones realizadas tras las quejas recibidas por la presencia de menores de edad en el centro habilitado como Centro de Internamiento de Extranjeros en Archidona (Málaga). Se puso en conocimiento de la **Fiscalía General del Estado** el elevado número de menores localizados en dicho centro, sin ser detectados con anterioridad a su internamiento, ya sea por no manifestarlo los interesados, o porque los agentes actuantes no albergaron dudas sobre su mayoría de edad (17024562, 17024583 y otras).

Una vez más, en visita no anunciada realizada al Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, trece internos manifestaron su minoría de edad, por lo que se iniciaron actuaciones con la Fiscalía General del Estado sobre los procedimientos de determinación de la edad incoados y su resultado. Tras las actuaciones realizadas, tres de ellos fueron puestos en libertad tras acreditar su minoría de edad. En el resto de casos, los fiscales dictaron decretos reiterando la mayoría de edad (17014358, 17014359 y otras).

Igualmente, se visitó el Centro de Internamiento de Extranjeros de Murcia, donde un grupo de siete internos manifestó a los técnicos actuantes su minoría de edad. Se iniciaron actuaciones con la Fiscalía General del Estado en relación con los procedimientos de determinación de la edad incoados, que se encuentran pendientes de contestación a la fecha del presente informe (18016304).

De modo similar, se han recibido un número importante de quejas por la presencia de presuntos menores en los centros de internamiento de extranjeros de Tenerife, Algeciras, Valencia, Barcelona (18002612, 18005737, 18012086, 18015431).

Especialmente grave es el caso de una menor localizada en Almería, que tras ser internada en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, dada su evidente

minoría de edad, fue sometida a pruebas de determinación de la edad por orden del juzgado de instrucción en funciones de control de CIE. En la resolución judicial se establecía que la edad cronológica de la interesada era «encuadrable en una edad de 14 o 15 años».

Una vez más, se dio traslado a la Fiscalía General del Estado de la preocupación del Defensor del Pueblo ante las reiteradas quejas que se reciben por las carencias detectadas en las llegadas en patera a las costas almerienses y, en particular, el procedimiento que se sigue para la autorización de ingreso en un centro de internamiento. En su respuesta, se dio traslado del informe remitido por la **Fiscalía Provincial de Almería** que, en síntesis, consideraba que el procedimiento que se sigue para la determinación de la edad es correcto.

Sin embargo, en la memoria de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año 2017, se señalaba que en Almería es práctica habitual que la audiencia al extranjero, previa a la decisión judicial relativa al internamiento, se lleve a cabo sin estar presentes el juez ni el fiscal, según formularios al uso y sin que los letrados que asisten al detenido hagan constar ninguna pregunta o alegación. El caso de la menor detectada en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, muestra la gravedad de la situación en Almería, y la necesidad de corregir con urgencia las deficiencias detectadas (18003986).

Finalmente, hay que hacer referencia a la conclusión de las actuaciones, tras las quejas recibidas durante 2017, por las condiciones en las que se encontraban los menores extranjeros no acompañados que se veían obligados a pernoctar en la Unidad Central de Menores ubicada en la Fiscalía de Menores de Barcelona. Se ha concluido la actuación dando cuenta de que la permanencia de los menores en dichas dependencias vulnera la previsión legal que establece que a los extranjeros indocumentados, cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se les dará, por los servicios competentes de protección, la atención inmediata que precisen (17021222, 17023266 y otras).

4.5.7 Visitas a centros de menores

Centro de acogida inmediata de menores extranjeros no acompañados de La Línea de la Concepción (Cádiz)

Los días 1 de agosto y 4 de septiembre de 2018, se realizaron sendas visitas no anunciadas, comprobando que este centro acogía a 113 menores en la primera visita y 8 menores en la segunda, aunque ese mismo día se esperaba la llegada de 26 menores más. La ocupación máxima teórica del centro es de 25 plazas.

El estado de conservación de las instalaciones era correcto, si bien, su capacidad se encontraba ampliamente desbordada en la primera visita. El centro está diseñado como centro de acogida inmediata de menores inmigrantes, sin embargo, se pudo comprobar que dos de los menores se encontraban en el mismo desde hacía un año. Asimismo, se comprobó que no contaba con personal suficiente con conocimiento de idiomas y formación específica en mediación intercultural, lo que se considera necesario para ejecutar un programa de acogida especializado en menores con estas características. Igualmente, se verificó la ausencia de material básico para alojar a los más de 100 menores que residían en el centro, muchos de los cuales pernoctaban en pasillos, en sábanas extendidas en el suelo. Las actuaciones continúan en trámite (18014428).

Centro de atención de menores extranjeros no acompañados Nuestra Señora del Cobre de Algeciras (Cádiz)

La visita, no anunciada, se realizó el día 5 de septiembre de 2018. Se comprobó que el estado de las instalaciones no es apto para su utilización como centro de menores. En la visita anterior, realizada hacía ocho años, se constató que las obras de mejora del centro que se habían iniciado se encontraban paralizadas. En ese mismo estado se encontraban en esta última visita. El material de construcción, en estado de abandono, no había sido retirado, suponiendo un riesgo para los menores. Asimismo, se evidenció la falta de mantenimiento de los dormitorios de los menores, sin que se hayan podido conocer los motivos por los que, a pesar de existir espacio suficiente, había menores que pernoctaban en colchones en el suelo.

La calidad de la intervención educativa y psicológica se ve seriamente comprometida por el desconocimiento de idiomas del personal que atiende a los menores, sin que la presencia de un mediador intercultural cuatro horas a la semana sea suficiente para paliar esta carencia. Se desconocen los criterios utilizados para el ingreso y traslado de menores a este centro y desde este, a otros de la comunidad autónoma. Ya en 2019 se ha tenido conocimiento de que se había procedido a su cierre provisional a la vista de las severas deficiencias que presentaban las instalaciones (18014425).

Centro de menores San José-Hadú de Ceuta

El 19 de septiembre de 2018 se visitó de nuevo el centro, de manera no anunciada, con el objetivo de comprobar las condiciones del mismo, así como de los menores que se encontraban en él. Se ha de destacar en primer lugar que el número de menores extranjeros no acompañados, tutelados por la Ciudad de Ceuta, supera ampliamente su capacidad material de acogida. El día de la visita, el centro albergaba a 243 menores.

Como ya se indicó en anteriores informes anuales, las instalaciones de este centro fueron habilitadas de manera provisional para acoger a los menores, aunque no reúne los requisitos necesarios para convertirse en un recurso residencial con carácter permanente. A pesar del constante mantenimiento que se realiza, es evidente el grado de deterioro de las instalaciones y sus graves deficiencias estructurales. Resulta imprescindible que se retome el proyecto, para la construcción de un centro de menores, en instalaciones adecuadas para dicho uso.

La sobreocupación del centro provoca demoras en las gestiones para la escolarización de los menores. Se considera necesario aumentar la oferta formativa de los menores que no están en edad de escolarización obligatoria, tanto en el propio centro como por entidades y asociaciones ajenas al mismo. A la fecha de elaboración del informe, se está a la espera de recibir comunicación sobre las medidas adoptadas para corregir las disfunciones detectadas (18015052).

Centro de Menores la Purísima de Melilla

El 27 de septiembre se realizó una nueva visita no anunciada a las instalaciones de este centro. La ocupación del centro superaba con creces el número de menores que pueden ser atendidos en condiciones aceptables, sin contar con espacio suficiente para el número de menores que acoge, ni para construir nuevas dependencias. Al igual que en el caso de la Ciudad de Ceuta, se ha de destacar, en primer lugar, que el número de menores extranjeros no acompañados, tutelados por los servicios de protección melillenses, supera ampliamente la capacidad material de acogida de la ciudad.

El centro no reúne características para ser considerado un recurso de acogimiento de larga duración, reiterando la necesidad de adoptar medidas que eviten la estancia de menores durante largos períodos, en ocasiones de más de cinco años. Sin embargo, en el momento de la visita, 252 menores se encontraban en los cuatro módulos que tiene el centro con carácter residencial. Las condiciones de estas zonas del centro han mejorado desde la última visita, si bien siguen sufriendo sobreocupación.

Se deben habilitar recursos residenciales específicos para mayores de 16 años, que estén suficientemente preparados para iniciar el proceso de autonomía previo a la mayoría de edad. Esta medida ayudaría a descongestionar las instalaciones. Se sigue detectando la práctica de esperar nueve meses para instar la tramitación de su residencia.

El módulo destinado a la primera acogida fue ampliado a 102 plazas, de las 44 con las que contaba inicialmente. En el momento de la visita presentaba una ocupación de 379 menores. La situación en este módulo es preocupante y la saturación que padece impide llevar a cabo las tareas más elementales desde el punto de vista socioeducativo.

Además, se sigue detectando la práctica de ingresos provisionales de menores en el centro sin haber sido reseñados previamente en el Registro de menores extranjeros no acompañados. Las actuaciones continúan abiertas (18015266).

Durante 2018 se ha recibido una nueva queja relacionada con malos tratos a menores en el centro. En este caso, se afirmaba que un menor había sufrido lesiones a manos de un trabajador del centro, por apuñalamiento. A la vista de la reiteración de hechos similares, se solicitó información sobre las medidas adoptadas para supervisar la idoneidad y la capacitación de los trabajadores que prestan servicio en los centros de menores.

La Consejería de Bienestar Social de Melilla ha informado de la supervisión permanente ejercida sobre los menores sujetos a medidas de protección y sobre el personal que presta servicio en los centros, para lo que realiza visitas periódicas de inspección. Asimismo, comunica que se están instruyendo diligencias por las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los hechos. Se ha suspendido la actuación iniciada con el citado organismo, quedando a la espera de la información solicitada a la Fiscalía General del Estado sobre el presente asunto (18012088).

En los dos casos abiertos en años anteriores por presuntos malos tratos recibidos por menores en el centro, continúa el seguimiento de las actuaciones judiciales a través de la Fiscalía General del Estado. En uno de los casos se dictó auto de apertura de juicio oral por un presunto delito de trato degradante respecto a dos menores. En el otro caso, se dictó auto declarando la instrucción compleja, a finales de 2017, fijando el plazo de instrucción en 18 meses (15015383, 17002763).

Centro Asistencial de Melilla

El 26 de septiembre se visitaron las instalaciones del Centro Asistencial de Melilla, popularmente conocido como «Gota de leche», compuesto por varios edificios que albergan un pabellón de niños, otro de niñas, dos pisos tutelados y una casa cuna. Era la primera visita a esas instalaciones y tenían como objetivo principal, entrevistar a un grupo de menores extranjeras no acompañadas, tuteladas por la Ciudad de Melilla, que habían sido trasladadas de nuevo a ese centro, tras residir varios años en Palencia.

El centro acoge a menores extranjeros no acompañados de corta edad, si bien los menores ingresados continúan en el mismo hasta alcanzar la mayoría de edad. En el momento de la visita, el módulo de niños albergaba a 50 menores, aunque su capacidad óptima es de 30 a 35. La casa cuna acogía a nueve bebés, siendo su ocupación máxima de doce menores. El módulo de niñas albergaba a 81 residentes, siendo su capacidad óptima de 35 a 40. En el piso tutelado, que se encuentra dentro de las instalaciones, residen seis menores próximas a la mayoría de edad.

Se dio traslado de las conclusiones a la **Fiscalía General del Estado,** dando cuenta de que los pabellones destinados al acogimiento residencial de niños y niñas superaban su capacidad máxima, lo que repercute negativamente en la vida diaria de los menores y resulta incompatible con las características propias de un recurso de carácter residencial. Asimismo, se comunicaba que la distribución de los dormitorios de las niñas, abiertos al pasillo y dotados de literas, impide que puedan disfrutar de intimidad.

Con anterioridad a la visita, se recibieron varias quejas por el traslado a Melilla de un grupo de trece niñas que residían en Palencia desde hacía varios años. En la visita realizada se tuvo ocasión de entrevistarlas. Manifestaron su disconformidad con el traslado, al estar plenamente integradas en esa ciudad. Todas ellas coincidieron en el buen trato que habían recibido y en el arraigo con el que contaban. Asimismo, afirmaron que no habían recibido notificación de su traslado a Melilla, ni se les había pedido opinión.

Se iniciaron actuaciones con los **servicios de protección de menores de Castilla y León y con la Fiscalía General del Estado.** La citada entidad de protección de menores manifestaba no haber tenido relación alguna con estas menores, ni con el centro en el que se encontraban, que está regentado por una entidad con la que dichos servicios no mantienen convenio para la acogida de menores tutelados.

La Fiscalía General del Estado informó de que el centro en el que se encontraban las menores era de titularidad privada y que se dedicaba a la atención de menores tutelados por la Ciudad Autónoma de Melilla, en virtud de un convenio de colaboración. En 2017 se solicitó su cierre temporal por la realización de obas y las menores fueron trasladadas a otro centro en Palencia, también de titularidad privada. Respecto a los motivos del traslado, se comunica que se debió al cese del convenio por su elevado coste; y a la negativa de la entidad de protección de Castilla y León a la suscripción de un nuevo convenio con la entidad gestora de la residencia.

Ya en los primeros días de 2019, continuaron las actuaciones con la Fiscalía General del Estado para conocer los motivos por los que las menores no fueron escuchadas antes de adoptar la decisión del traslado, ni acerca del procedimiento seguido (18014217).

Centros de primera acogida Isabel Clara Eugenia y Hortaleza, de Madrid

Han continuado las actuaciones iniciadas en años anteriores con la **entidad de protección de menores madrileña y con la Fiscalía General del Estado,** tras la visita realizada a estos dos centros de primera acogida y al parque cercano, en el que pernoctaban un grupo de menores. Las actuaciones se referían a las condiciones de los

centros, a las medidas adoptadas para el regreso de los menores, así como acerca de las alegaciones de malos tratos.

En relación con los menores que frecuentan el referido parque, se ha informado de las medidas acordadas tras las reuniones mantenidas con técnicos de distintos departamentos del Ayuntamiento de Madrid. Se ha puesto en marcha un proyecto de intervención educativa, que incorpora mediadores socioculturales para trabajar junto con los educadores de los centros, así como educadores de medio abierto. Asimismo, se ha creado una comisión de seguimiento, en la que participan profesionales y responsables de los distintos organismos implicados. También se ha informado sobre la derivación de algunos de estos menores a recursos de protección adecuados a sus necesidades. Continúan abiertas las actuaciones para conocer el impacto que han tenido las medidas expuestas (16014447).

Asimismo, se han concluido las actuaciones iniciadas con la Fiscalía General del Estado por unas alegaciones de malos tratos de un grupo de menores del centro. En la contestación remitida, se comunica que desde la Sección de Menores de la Fiscalía Provincial de Madrid se solicitó a la entidad de protección de menores información sobre los hechos denunciados, remitiéndose copia de los partes elaborados por los educadores de los turnos de mañana, tarde y noche del día de los hechos, cuyo contenido no se corresponde con lo relatado en la denuncia. La Fiscalía General del Estado comunica que no se han detectado indicios de la comisión de los hechos denunciados (17016460).

DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2019

MENA

4.5 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

4.5.1 Determinación de la edad

De modo similar a años anteriores, se han recibido numerosas quejas por los procedimientos de determinación de la edad incoados, tanto a personas indocumentadas que afirmaban ser menores como a aquellos que portan documentación acreditativa de su minoría de edad.

Respecto a la idoneidad y la suficiencia de las pruebas médicas, se sigue comprobando que en la práctica totalidad de los procedimientos realizados en Andalucía solo se practica una radiografía de carpo, sin otras pruebas complementarias y sin intervención forense. Se iniciaron actuaciones con la **Fiscalía General del Estado** y con la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** por un presunto menor detectado en el CIE de Madrid. En la información recibida constaba que, tras localizar al interesado al acceder a territorio nacional por las costas de Cádiz, se le practicó una radiografía de carpo que reflejaba una edad ósea de más de 18 años en todos los supuestos, sin realizar pruebas complementarias, al no contar ningún hospital del Campo de Gibraltar con maquinaria para realizar ortopantomografía y radiografía de clavícula. El procedimiento incoado con posterioridad en el centro de internamiento, con intervención forense y pruebas complementarias, arrojó un resultado de minoría de edad (19001488).

Una fundación dedicada a la defensa de los derechos de los inmigrantes expuso el caso de 11 presuntos menores internados en el CIE de Barcelona, todos ellos con decreto de mayoría de edad dictado en Cádiz. Tras alegar nuevamente su minoría de edad, se les practicó radiografía de carpo, ortopantomografía y examen médico forense, resultando cinco de ellos menores de edad, otros cinco mayores, en tanto que el otro caso no constaba a las autoridades policiales que hubiese manifestado ser menor. La **Fiscalía General del Estado** informó de las actuaciones realizadas, tanto por la presencia de los menores en el centro de internamiento como sobre la regularidad de los procedimientos de determinación de la edad incoados en Cádiz, dando cuenta de que en los casos examinados se llevó a cabo una sola radiografía de carpo, sin intervención forense. Se manifestaba que el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores extranjeros no acompañados, recomienda practicar distintas pruebas (radiografía de carpo, ortopantomografía y radiografía de clavícula), supervisadas por un médico forense, por lo que la unidad de extranjería de la fiscalía ha participado en diversas reuniones, a fin de implantar en la Comunidad Autónoma de Andalucía dicho sistema. No obstante, se traslada que no puede desconocerse la precariedad de medios materiales y personales y la masiva llegada de pateras a Algeciras en los últimos años. Se concluía que las pruebas practicadas, aunque no son las más idóneas y son mejorables, cumplen con las exigencias mínimas, entendiendo que en caso de disconformidad con ellas, es en el proceso judicial donde el interesado debe solicitar pruebas complementarias, al tener el derecho a la asistencia jurídica (19002163).

Una vez más, el Defensor del Pueblo ha dado traslado a la **Fiscalía General del Estado** de su preocupación ante las reiteradas quejas que se reciben por esta cuestión. Se constata con alarmante frecuencia la insuficiencia de las pruebas médicas, la ausencia de intervención forense y la falta de notificación de los decretos, lo que abunda en las dificultades para que los interesados puedan recurrir judicialmente la mayoría de

edad acordada. Asimismo, se ha reiterado que las pruebas realizadas no tienen en cuenta los parámetros y pautas fijadas en el documento de consenso de buenas prácticas entre los institutos de medicina legal de España, cuyo contenido ha sido referenciado en anteriores informes, ni cumplen con las directrices impartidas por el propio ministerio fiscal en la Nota Interna 2/2018, que específica el criterio sobre las pruebas médicas de determinación de la edad y su valoración, recordando a los fiscales los dictados de la ciencia médica sobre los métodos y pruebas a practicar, así como su fiabilidad.

En otra intervención con la **Fiscalía General del Estado** por las alegaciones de minoría de edad de un grupo de extranjeros indocumentados en Canarias, igualmente se acreditó la realización de una única radiografía de carpo, si bien, en decretos reflejaban la práctica de ortapantomografía, prueba que no se realizó en ningún caso al no contar el hospital con los medios necesarios. Los informes radiológicos arrojaron el mismo resultado: 18 años o más. En la queja manifestaba que los interesados no prestaron autorización para realizar las pruebas médicas, ni se les informó en presencia de intérprete de los derechos que les asistían. Asimismo, alegaron que permanecieron más de 72 horas en dependencias policiales, sin ser puestos a disposición de los servicios de protección durante los procedimientos. Las actuaciones continúan abiertas (18018709).

Un año más, se ha de advertir con preocupación que se siguen recibiendo quejas por la incoación de procedimientos de determinación de la edad a extranjeros documentados, pese a la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Supremo. La citada doctrina dispone que el inmigrante de cuyo pasaporte o documento equivalente de identidad se desprenda su minoría de edad, no puede ser considerado un indocumentado para ser sometido a pruebas complementarias de determinación de edad, pues no cabe cuestionar, sin una justificación razonable, por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido.

En este sentido, se iniciaron actuaciones por las quejas recibidas, por las intervenciones de las fiscalías de Huelva y Jaén, de menores documentados con pasaporte, en uno de los casos, y, en el otro, con partida de nacimiento y certificado de las autoridades consulares de su país que reflejaba su minoría de edad y la imposibilidad de emitir pasaporte. La Fiscalía de Huelva estimó las dudas de la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras relativas a que los documentos procedían de un país africano. Según se afirmaba, aun siendo auténticos, presentan elevados riesgos de contener información errónea al regir un sistema de autocertificado, en el que el funcionario que expide el documento lo hace a partir de las manifestaciones del declarante sin comprobar su exactitud. La **Fiscalía General del Estado** entiende correcta la mayoría de edad acordada en ambos casos, por lo que se concluyeron las quejas dando cuenta, una vez más, de la diferencia de criterio en este asunto (19008353, 19013317).

En el mismo sentido se realizaron intervenciones por los decretos dictados por las fiscalías de Barcelona, Madrid y Las Palmas de Gran Canaria, en los que se acordaba la mayoría de edad de ciudadanos documentados, sobre la base de su aspecto físico y de la ausencia de convenio con el país del menor que obligue a dar por buena su fecha de nacimiento. Es el caso de una niña que contaba con documentación acreditativa de su minoría de edad. A pesar de la citada documentación, la Fiscalía de Menores de Madrid ordenó la práctica de pruebas médicas y dictó decreto de mayoría de edad. La menor tuvo que abandonar el centro de protección en el que se encontraba, quedando en situación de absoluto desamparo. Tras interponer recurso judicial, se adoptó la medida cautelarísima de reingreso en el centro de protección. En otro caso, la Fiscalía Provincial de Las Palmas dictó decreto acordando la mayoría de edad de un ciudadano marroquí, pese a la documentación aportada y a la solicitud del Comité de Derechos del Niño de no devolución a su país de origen y su transferencia a un centro de protección de menores. Si bien, finalmente se declaró su minoría de edad, el interesado permaneció en un CIE durante 60 días. Tras su puesta en libertad, se desconoce su paradero (18017040, 18018596, 18019242, entre otras).

En relación con la participación forense en los procedimientos de determinación de la edad, se ha comprobado la disparidad de actuaciones en las distintas comunidades autónomas, e incluso en las diferentes provincias de la misma comunidad. En algunas zonas del territorio nacional, todos los procedimientos incoados cuentan con intervención forense, en tanto que en otras los fiscales actuantes no requieren dicha intervención, sin que se practique reconocimiento médico y anamnesis dirigida, ni se emita el correspondiente informe médico forense. A la vista de lo anterior, se realizó un seguimiento del cumplimiento de la Recomendación efectuada a la **Secretaría de Estado de Justicia** en el año 2011, referida, de una parte, al establecimiento de un servicio especializado para la estimación de la edad, que esté en condiciones de realizar las pruebas y exámenes necesarios de forma ágil, centralizada y sobre la base de protocolos comunes; y, por otra, a la posibilidad de consulta de las pruebas e informes forenses de determinación de la edad realizados por cualquier instituto de medicina legal del territorio nacional, a fin de conocer los antecedentes que pudieran existir sobre la persona a la que se proyecta realizar un estudio de estimación de la edad.

La **Secretaría de Estado de Justicia** ha realizado una encuesta entre los institutos de medicina legal y las fiscalías de menores, que ha acreditado que, si bien en Murcia, Ceuta y Melilla sí intervienen dichos institutos emitiendo el correspondiente informe médico forense; en Andalucía, comunidad por la que acceden a territorio nacional la mayoría de menores extranjeros, en el 99,7 % de los procedimientos incoados no se produce dicha participación. Respecto a la posibilidad de que los distintos institutos de medicina legal puedan acceder a las pruebas médicas realizadas en todo el territorio nacional, lo que debería posibilitar la puesta en marcha del nuevo

sistema informático Orfila 2.0, se comunica que dicha funcionalidad se encuentra en estudio por las dudas en materia de protección de datos que implica su puesta en servicio.

A la vista de la sistemática falta de intervención forense en los procedimientos de determinación de la edad incoados en Andalucía, se ha solicitado a la **Secretaría de Estado de Justicia** que informe a esta institución del resultado de las actuaciones adoptadas para normalizar la intervención forense en dichos procedimientos en esa comunidad autónoma (11019553).

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.

4.5.3 Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela

Otra cuestión que, un año más, es objeto de constantes quejas e intervenciones por parte del Defensor del Pueblo se refiere a la demora en declarar el desamparo de los menores y en la asunción y cese de su tutela.

Sobre este asunto se han recibido numerosas quejas de menores a disposición de los servicios de protección madrileños, que causaron baja en el centro en el que se encontraban sin que se les entregase la resolución de cese. Los interesados presentaron escritos solicitando la notificación de la resolución, sin recibir respuesta. La **Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Natalidad** ha informado de la existencia de dos procedimientos distintos, diferenciando los menores sobre los que ha asumido la tutela, de aquellos otros que ingresan en un centro y, con posterioridad, el fiscal acuerda su mayoría de edad, considerando que en este último caso no se ha asumido medida alguna.

Se trasladó al citado organismo la disconformidad del Defensor del Pueblo con esta interpretación. Los interesados estuvieron a su disposición y se acordaron diversas medidas de protección, entre ellas, su ingreso en un centro. Asimismo, se dio cuenta de que el cese de dichas medidas, sin notificar la resolución de modo fehaciente, no se ajusta a la normativa vigente además de dificultar el acceso de estos ciudadanos a su derecho a la tutela judicial efectiva. Por estos motivos, se formuló una Recomendación para que se proceda a la notificación de la resolución por la que se cesa en las medidas de protección adoptadas, con carácter previo a su baja en el recurso residencial en el que se encuentran.

La entidad de protección de menores madrileña ha informado de que en todos los casos se notifica a los interesados el decreto de mayoría de edad y la resolución administrativa de baja, a excepción de los casos en que estos abandonan el centro por iniciativa propia antes de la notificación. No obstante, la información remitida no se corresponde con lo que continúan exponiendo un número importante de jóvenes, que insisten en la falta de notificación de la resolución por la que se les dio de baja en el recurso asignado. Se ha reiterado a dicho órgano directivo la necesidad de que conste la notificación de la resolución de baja, debiendo en caso de imposibilidad, quedar constancia del intento (18015245 y relacionadas).

En el caso de Andalucía, una vez más, se ha debido recordar a la entidad de protección de menores el deber legal que le incumbe de declarar el desamparo y constituir la tutela de los menores extranjeros no acompañados que se encuentran bajo su guarda. La práctica administrativa habitual en Andalucía de incumplir esta obligación legal, es motivo de preocupación, reiteradamente constatada por el Defensor del Pueblo desde hace años (18002418).

4.5.4 Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia

Al igual que en los años anteriores, han continuado las actuaciones iniciadas por la demora de la Ciudad Autónoma de Melilla en tramitar la autorización de residencia de los menores a su disposición. En este sentido, la **Fiscalía General del Estado** ha informado acerca de las medidas adoptadas por la Fiscalía de Menores y por la Fiscalía de Área de Melilla para la correcta tramitación de la autorización de residencia de los menores tutelados, tanto a instancia de esta institución como de oficio, tras las visitas realizadas por la Fiscalía de Área al Centro de Menores La Purísima y al Centro de Menores Infractores (18020291, 19000648, 19011082 y otras).

En el mismo sentido, se iniciaron distintas actuaciones con los servicios de protección madrileños y con la **Delegación del Gobierno en Madrid,** tras las quejas presentadas por la demora en la tramitación de la autorización de residencia, o por el acceso a la mayoría de edad sin contar con la misma (18010315, 19010926 y relacionadas).

En una actuación iniciada con la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunidad Valenciana,** informó de que las oficinas de extranjería demoran en ocasiones la resolución, provocando que los interesados alcancen la mayoría de edad sin obtener residencia. Asimismo, se informaba de que los menores no estuvieron bajo guarda o tutela de la Administración un período de nueve meses, requisito exigido por la Subdelegación del Gobierno en Valencia para tramitar su residencia. En tres de los casos examinados, la falta de tramitación de la residencia supuso la incoación de procedimientos sancionadores por estancia irregular, tras el acceso de los interesados a su mayoría de edad y la materialización de su expulsión, pese a que la irregularidad documental en la que habían recaído, en ningún caso sería achacable a ellos, sino a la inacción de las administraciones implicadas (19000409 y relacionadas).

En Andalucía se formularon recordatorios de deberes legales a la **Subdelegación del Gobierno en Granada** y a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía,** en relación con la tramitación de la autorización de residencia de los menores extranjeros no acompañados en los plazos previstos en la normativa aplicable (18003413, 18003418, 18003420 y relacionadas).

De modo similar, se formuló un Recordatorio de deberes legales a la **Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Cataluña,** al comprobar la situación de un menor, que tras permanecer varios años a disposición de los servicios de protección de Melilla, Andalucía y Cataluña, accedió a su mayoría de edad sin que se renovase la autorización de residencia que tenía concedida (18011179).

De todas estas cuestiones se mantiene puntualmente informada a la **Fiscalía General del Estado.** A la vista de las reiteradas quejas, que se repiten, como se ha

podido comprobar en los ejemplos anteriores, por todo el territorio, la fiscalía dictó en julio de 2019 una Nota interna conjunta firmada por los fiscales de sala de menores, contencioso administrativo y extranjería, en la que se recuerda a los fiscales varias cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia de los menores extranjeros no acompañados (18012034).

4.5.5 Autorización para trabajar de los menores extranjeros no acompañados

El rechazo, por parte de la **Secretaría de Estado de Migraciones,** de las recomendaciones formuladas, dirigidas a facilitar la incorporación al mercado laboral de los menores extranjeros, mayores de 16 años, sigue provocando actuaciones constantes.

Se siguen recibiendo quejas en las que se insiste en la discriminación que supone para estos menores la diferencia de trato con el resto de jóvenes mayores de 16 años, tanto españoles como extranjeros, que en todos los casos están autorizados para trabajar sin necesidad de ningún trámite adicional. Asimismo, la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estos menores, supone la necesidad de acceder al mercado laboral, al no contar con apoyo familiar, circunstancia que, unida a su interés superior, refuerza la importancia de eliminar las trabas existentes para dicho acceso.

El Defensor del Pueblo entiende que la interpretación que realiza el citado organismo de la legislación aplicable es incorrecta, ya que ella habilita a estos menores a trabajar en idénticas condiciones que el resto. Se ha de lamentar que, tras reiterar su contenido, haya sido de nuevo rechazada, insistiendo en la interpretación de que la residencia que corresponde a los menores no acompañados es una autorización no lucrativa, que tan solo les habilita para trabajar cuando cuentan con una oferta de empleo o mediante la excepción a la autorización de trabajo para aquellas actividades que a solicitud de las entidades tutelares favorezcan su integración (15015005, 19015287).

4.5.6 Acceso a la mayoría de edad de los menores extranjeros no acompañados

La situación en la que quedan los menores tutelados por la Administración tras acceder a la mayoría de edad es continuo motivo de preocupación para esta institución. En este sentido, se han recibido numerosas quejas de jóvenes quienes, tras cumplir su mayoría de edad, quedan en una precaria situación ya que carecen de posibilidades reales de subvenir a sus necesidades más básicas.

Se solicitó a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** información sobre los requisitos exigidos para asignar plaza en un programa de

tránsito a la vida adulta, así como sobre los recursos disponibles para ex tutelados. Dicho organismo informó de que el Plan de Autonomía establece una serie de estrategias para facilitar el tránsito a la vida adulta de menores que han estado bajo el sistema de protección, entre ellas, los pisos compartidos. Para ingresar en uno de ellos, además de determinados requisitos, se exige que los interesados hayan participado previamente en el Programa 16-18 y su evolución positiva en él. El número de plazas disponibles es de 92, distribuidas entre 15 asociaciones, mediante convenio.

Se ha concluido la actuación haciendo constar la diferencia de criterio de esta institución, al considerar que no se está cumpliendo lo previsto en los artículos 11.4 y 22 bis de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, referidos a la disposición de programas y recursos destinados a los menores tutelados que alcancen la mayoría de edad y queden fuera del sistema de protección, así como al ofrecimiento de programas de preparación para la vida independiente a los jóvenes bajo una medida de protección y una vez cumplida esta, siempre que lo necesiten. Igualmente, se ha comunicado que no se considera necesaria la participación de los interesados en programas anteriores para acceder a recursos para ex tutelados, ya que la normativa citada únicamente exige el compromiso de participación activa y aprovechamiento, haciendo referencia a situaciones de necesidad y especial vulnerabilidad.

Los recursos disponibles son claramente insuficientes. Asimismo, no se entiende adecuado recurrir al Sámur Social en estos casos, teniendo en cuenta que los recursos asignados son centros para personas sin hogar, que no son apropiados para jóvenes que acaban de cumplir su mayoría de edad (18010315, 19015239 y relacionadas).

En el mismo sentido se iniciaron actuaciones con los servicios de protección de Castilla-La Mancha, que están pendientes de contestación, así como con los servicios de la Comunidad Valenciana. En este último caso, la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas** ha informado de la publicación, en enero de 2019, de los acuerdos de acción concertada de servicios sociales en infancia y adolescencia para 2019 y 2020. Dicha convocatoria tuvo por objeto, entre otras cuestiones, crear una red de apoyo a la emancipación y autonomía personal de jóvenes ex tutelados, estructurada en torno a distintos recursos: 98 plazas en hogares de emancipación que ofrecen servicio residencial y educativo a jóvenes de 18 a 25 años; una unidad externa de emancipación en cada provincia, para el apoyo y orientación social, laboral, psicológico y jurídico; así como la inclusión de este colectivo en la Renta Valenciana de Inclusión. Por último, se informó de la elaboración de diversas instrucciones dirigidas a reforzar y ordenar la red de emancipación existente (19000587, 19007536, 19007578 y relacionadas).

4.5.7 Menores de edad en los centros de internamiento de extranjeros (CIE)

Un año más se han realizado actuaciones ante las alegaciones de minoría de edad de internos en los centros de internamiento de extranjeros. Dicha cuestión se encuentra íntimamente relacionada con los procedimientos de determinación de la edad incoados fundamentalmente en Andalucía, Canarias, Murcia y Valencia. La disparidad entre las pruebas médicas a las que son sometidos los presuntos menores conlleva la diferencia de los resultados de las mismas. Esto supone que niños que fueron considerados mayores de edad tras los procedimientos a los que fueron sometidos al ser localizados en las costas, una vez recluidos en un centro de internamiento y ser sometidos a procedimientos de determinación de la edad, con intervención forense y pruebas complementarias, sean declarados menores de edad y puestos a disposición de los servicios de protección de menores.

En el presente año se han incrementado el número de quejas recibidas por la presencia de menores, o presuntos menores, en centros de internamiento de extranjeros, lo que ha motivado un número significativo de actuaciones con la **Fiscalía General del Estado** y con las autoridades policiales (19000409, 19001488 y relacionadas).

4.5.8 Repatriación de menores extranjeros no acompañados

Varias asociaciones solicitaron la intervención del Defensor del Pueblo ante los procedimientos de repatriación iniciados a un grupo de 23 menores extranjeros no acompañados, tutelados por la Comunidad de Madrid, en el ámbito del Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, sobre la cooperación en materia de prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su vuelta concertada, de 6 de marzo de 2007.

La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** informó de que, efectivamente, se había producido una identificación de los menores por autoridades marroquíes, enmarcando dichas actuaciones en el artículo 191 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que aprueba el Reglamento de extranjería, relativo al procedimiento de repatriación del menor extranjero no acompañado y actuaciones previas.

El citado organismo solicitó a la sección de menores de la Fiscalía Provincial de Madrid que las entrevistas se realizaran en dependencias de la fiscalía, por entender que ello redundaba en interés de los menores al desarrollarse en un ambiente adecuado de protección. Asimismo, se comunicaba que las entrevistas se desarrollaron en un ambiente distendido sin vulnerar ninguno de sus derechos, sin superar los 30 minutos y estando acompañados por un educador, un fiscal de menores, un intérprete y un agente de la Unidad Central de Repatriaciones. Por su parte, la Fiscalía General, de modo

similar, informó de que el fin de las entrevistas realizadas fue su identificación. Ambos organismos comunicaron que no se habían iniciado procedimientos de repatriación a los menores, desconociendo si finalmente se incoaron dichos procedimientos.

A la vista de lo informado, se ha comunicado a la **Fiscalía General del Estado** y a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** que esta institución considera que las actuaciones realizadas no pueden incardinarse en el artículo 191 del Reglamento de extranjería, que dispone que las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno serán los organismos competentes para llevar a cabo los trámites relativos a la repatriación de un menor extranjero no acompañado, incluyendo las actuaciones informativas previas y, en su caso, la incoación, tramitación y resolución del procedimiento. En el presente caso no consta incoación por la Delegación del Gobierno en Madrid de procedimiento de repatriación, ni solicitud a las autoridades policiales de práctica de actuaciones. Asimismo, se ha trasladado que no consta en la información remitida si los menores ya estaban identificados o documentados, ni si los servicios de protección tenían conocimiento de sus circunstancias, lo que haría innecesarias las actuaciones para su identificación y la averiguación de su situación familiar. No obstante, dada la falta de inicio de procedimientos de repatriación por el órgano competente, se suspendieron las actuaciones (19009549, 19009557 y relacionadas).

4.5.9 Visitas a centros de menores

El desbordamiento que padecen los servicios de protección de menores de las ciudades de Ceuta y Melilla ha sido, un año más, objeto de varias actuaciones. Se solicitó información a los entonces **ministerios de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, y de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social** sobre el resultado de las medidas adoptadas para la atención solidaria de los menores extranjeros no acompañados entre las distintas comunidades, al objeto de evitar su acumulación en determinadas zonas y la saturación de los centros.

Se informó de la creación de la Mesa de Coordinación Interterritorial, al objeto de sentar las bases de un marco de interactuación y coordinación de todas las instituciones y administraciones vinculadas. Se comunicó también que se están impulsando dos líneas de actuación, por un lado, la revisión del Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados partiendo de los problemas y soluciones detectados en su aplicación, en línea con las observaciones del Comité de Derechos del Niño, de 2 de febrero del 2018. Por otro lado, la revisión del modelo de atención, en el seno del Grupo de Trabajo de Menores Migrantes del Observatorio de la Infancia, a fin de debatir y definir un nuevo modelo de atención. Asimismo, se daba cuenta de las cantidades dedicadas a complementar los recursos de las entidades públicas de protección de menores de las

comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, distribuidas utilizando los datos del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (15012933 18015052, 18015266).

Centro de Menores La Purísima de Melilla

Como ya se indicó en el informe anual de 2018, durante la visita no anunciada que técnicos del Defensor del Pueblo realizaron al Centro de Menores de La Purísima, se comprobó que albergaba el triple de internos de su capacidad, lo que motivaba la distribución de colchones por el suelo en la mayoría de las dependencias, incluso en cuartos sin ventilación. En algunos casos, los menores compartían taquillas e incluso colchones, las aulas se acondicionaron como dormitorios, en tanto que las salas de estar y comedores se utilizaban por la noche para que durmiesen los niños.

En junio de 2019, la Fiscalía General del Estado dio traslado de las conclusiones de la visita que la fiscal de Melilla había realizado al centro en noviembre de 2018. En síntesis, da traslado de las irregularidades detectadas en la tramitación de la residencia de los menores, su escolarización, las medidas para dar cobertura al elevado número de menores acogidos, para modernizar y ampliar los servicios de cocina y lavandería, y la sustitución de los termos de agua caliente, la adopción de las medidas de seguridad legalmente establecidas para este tipo de centros, los traslados desde el centro de la Gota de Leche al centro de La Purísima, así como sobre los principales problemas y carencias detectadas y las reformas realizadas para dar acogida a los menores. Asimismo, se da cuenta de las actuaciones con la Brigada de Extranjería y Fronteras de la Policía sobre la autentificación de la documentación aportada por los menores y las razones de la demora en tramitar las tarjetas de identidad (18015266).

A la vista de lo anterior, continúan en curso distintas actuaciones con la **Fiscalía General del Estado** en relación con la situación de dicho centro. En una de ellas, referida a los procedimientos judiciales abiertos por presuntos malos tratos a menores, uno de los casos se ha concluido tras la sentencia absolutoria dictada por el Juzgado de lo Penal número 1 de Melilla. En otra actuación iniciada por el apuñalamiento de un interno por un educador del centro, la Fiscalía de Área de Melilla informó de que las diligencias instruidas están pendientes de enjuiciamiento en febrero de 2020 (15015383, 15015499, 18012088).

Centro Asistencial de Melilla, Gota de Leche

Como ya se anunció en el anterior informe anual, continuaron las actuaciones iniciadas por el traslado a Melilla desde Palencia de unas menores tuteladas por la entidad de

protección de menores de la citada ciudad autónoma. En marzo de 2019, la **Fiscalía General del Estado** contestó que la Sección de Menores de la Fiscalía Provincial de Palencia no tuvo intervención alguna con carácter previo al retorno de las menores. Por su parte, la Sección de Menores de la Fiscalía de Área de Melilla comunicó que desconocía tanto el primer traslado de las menores desde Melilla a Palencia como su posterior regreso a la ciudad autónoma. A la vista de las circunstancias que se han puesto de manifiesto, la Unidad Coordinadora de Menores se ha dirigido a la Sección de Menores de la Fiscalía de Área de Melilla a fin de que se establezcan los mecanismos de coordinación oportunos para que tomen conocimiento con carácter previo de las decisiones que se adopten, similares a las de referencia, a fin de ejercer una función efectiva de supervisión que no se han podido ejercer en este caso (18014217).

Centro de Menores San José-Hadú de Ceuta

Tras la visita realizada al citado centro, se dio traslado a las autoridades de la Ciudad Autónoma de Ceuta de las conclusiones adoptadas y se reiteró la necesidad de continuar el proyecto tramitado con carácter de urgencia en el año 2013 para construir un centro de menores con unas características adecuadas. Asimismo, se solicitó que se realizaran las gestiones oportunas con las autoridades educativas para evitar demoras en la escolarización de los menores, así como que se impartan las clases para el refuerzo de idioma en el ámbito de los centros escolares, en vez de en el propio centro por una asociación. También se insistió en la necesidad de aumentar la oferta formativa a los menores que no están en edad de escolarización obligatoria, tanto en el propio centro como por entidades ajenas. Finalmente, se concluía que el número de menores extranjeros no acompañados, que tutela la entidad de protección de menores, supera ampliamente la capacidad material de acogida de esa ciudad autónoma.

En el informe remitido por la entidad se reitera el diseño del centro para un uso distinto al de residencia de menores, por lo que requiere un proyecto de reforma integral para su adaptación, más aún debido al uso intensivo al que están sometidas las instalaciones, con una ocupación que supera su capacidad funcional. Se informa de la reforma de la planta baja del edificio, que aloja alrededor de 250 menores, y del cierre de las plantas segunda y tercera, al no reunir las condiciones de habitabilidad y salubridad exigibles, que se encuentran pendientes de reforma, al igual que las zonas de cocina, comedor y talleres. Como consecuencia del cierre parcial del centro, la ciudad autónoma realizó los trámites para contratar un servicio externo que atiende alrededor de 65 menores. En relación con la escolarización, se comunican los contactos con la **Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Formación Profesional** para realizar los períodos de inmersión lingüística en centros educativos. Asimismo, se trasladan los avances en la incorporación de menores que no están en edad de escolarización

obligatoria a programas de Formación Profesional Básica con entidades colaboradoras, así como la contratación de monitores expertos en mantenimiento de edificios para fomentar el desarrollo de capacidades profesionales de los menores. Se ha licitado la contratación de monitores para impartir distintas modalidades deportivas (18015052).

Centros de primera acogida de Hortaleza e Isabel Clara Eugenia, de Madrid

Durante el año 2019 han continuado las actuaciones con la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid,** en relación con la presencia de menores extranjeros no acompañados en el Parque Isabel Clara Eugenia de Madrid, anexo a los centros de primera acogida de Hortaleza e Isabel Clara Eugenia. Dicho organismo ha informado de las reuniones periódicas con el **Ayuntamiento de Madrid,** a resultas de las cuales se realizan intervenciones cuando se localizan menores en el parque y se interviene, a través del Proyecto de intervención educativa con mediadores sociales y educadores en medio abierto, surgido al amparo de las referidas reuniones. En cuanto al resultado de la coordinación entre el centro de Hortaleza y el de Isabel Clara Eugenia para derivar a los menores a recursos de protección adecuados a sus necesidades, se comunica que en el año 2018 se han derivado 252 menores a pisos de autonomía, 67 a residencias de menores, 53 al CACYS Manzanares, seis a centros de tratamientos de adicciones, así como otros 15 a centros específicos.

A la vista de la información remitida, se concluyeron las actuaciones sobre el presente asunto, si bien continúa la actuación de oficio abierta por la situación general de dichos centros (16014447,16005990 y relacionadas).

DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2020

MENA

4.5 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

4.5.1 Determinación de la edad

Un año más, son numerosas las quejas relacionadas con la incoación de procedimientos de determinación de la edad a extranjeros indocumentados, cuya minoría de edad no puede establecerse con seguridad. Se mantiene la discrepancia con la Fiscalía General del Estado sobre la idoneidad y la suficiencia de las pruebas médicas realizadas en los procedimientos que se supervisan, así como por la sistemática practica en determinadas comunidades autónomas de realizar exclusivamente una radiografía de carpo, sin la práctica de pruebas médicas complementarias y sin intervención forense.

En octubre de 2020, el Comité de los derechos del niño comunicó que se habían adoptado 14 decisiones contra España, desde 2019, sobre la cuestión de la determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Los expertos encontraron varias violaciones de la Convención de los derechos del niño, en particular, el derecho a la identidad, el derecho a ser escuchado y el derecho a la especial protección de los niños privados de su entorno familiar.

Según datos facilitados por la Fiscalía General del Estado (los últimos publicados en el momento de elaboración de este informe corresponden a 2019), se dictaron 2.008 decretos de mayoría de edad, 3.021 de minoría de edad y en 4.297 ocasiones se dictaron decretos en los que no se determinó la edad.

En una queja presentada por los procedimientos incoados a un grupo de presuntos menores localizados al acceder a territorio nacional por la costa de Almería, las pruebas médicas arrojaron como resultado la «edad ósea entre 18 y 19 años de edad». Tras ello, se dictó decreto, determinando su mayoría de edad. Se dio cuenta a la Fiscalía General del Estado de la irregularidad de dichos procedimientos, en los que únicamente se realizó una radiografía de muñeca y cuyas conclusiones arrojaron idéntico resultado, sin reflejar el sistema utilizado, el resultado obtenido, la desviación aplicada, etc. Asimismo, no se practicaron pruebas adicionales, ni intervención forense realizando reconocimiento médico, examen de las pruebas médicas en conjunto. Se comprueba con

preocupación la ausencia generalizada en esa provincia de un informe médico forense que especifique el rango de edad más probable en el que se encuentra el examinado. De acuerdo con lo anterior, se ha reiterado a la Fiscalía General del Estado la preocupación de esta institución por los procedimientos de determinación de la edad incoados en Almería, en particular, y en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en general (20021449).

De modo similar, han continuado las actuaciones con el ministerio fiscal por las irregularidades detectadas en los procedimientos de determinación de la edad de un elevado número de jóvenes que accedieron en diciembre de 2018 y enero de 2019 a las costas de Tenerife. Al igual que en el caso anterior, los informes radiológicos emitidos en las radiografías de carpo arrojaron en todos los casos el mismo resultado: 18 años o más. Los interesados manifestaban no haber prestado autorización para la realización de pruebas médicas, ni haber sido informados con intérprete de los derechos que les asistían. Asimismo, se comprobó que permanecieron detenidos en dependencias policiales un plazo de tiempo superior al de 72 horas. En su respuesta, la fiscalía informa de que su actuación fue correcta, tramitando un total de 62 documentos ligados a la determinación de edad de los interesados en cuatro días, sin que se haya solicitado la revisión de los decretos dictados.

A pesar de lo anterior, el Comité de derechos del niño ha admitido a trámite las solicitudes presentadas por la letrada que interpuso la queja, en nombre de nueve de los presuntos menores. En uno de los casos, el citado comité ya ha resuelto que el proceso de determinación de la edad incoado no contó con las garantías necesarias para proteger los derechos reconocidos en la convención, al no realizar pruebas adecuadas para la determinación de la edad, el rechazo a otorgar al afectado los informes médicos que fundaron el decreto de mayoría de edad y la no asignación de un tutor para acompañarlo durante el procedimiento. Por ello, el comité considera que no se tomó el interés superior del niño como consideración primordial en el procedimiento de determinación de la edad al que fue sometido, en violación de los artículos 3 y 12 de la convención. Igualmente, se concluye que España violó el artículo 8 de la convención, al no respetar la identidad del afectado al asignarle una fecha de nacimiento que no le correspondía; el artículo 20.1, por la permanencia durante días en un centro de detención distinto del estipulado en el auto judicial que determinó su internamiento; así como el artículo 6 del Protocolo Facultativo, por el incumplimiento de las medidas provisionales de traslado del afectado a un centro de protección de menores (18018709).

Respecto a la participación forense en los procedimientos de determinación de la edad, así como a la disparidad de ello en las distintas comunidades autónomas, e incluso en las diferentes provincias, la Secretaría de Estado de Justicia ha informado de que, en el Comité Científico-Técnico forense realizó en 2018 una encuesta a nivel

nacional para conocer el grado de adhesión de los institutos de Medicina Legal y ciencias forenses y de las fiscalías de menores y de extranjería al Protocolo Marco y al documento de Consenso de Buenas Prácticas. Entre otras cuestiones, se puso de manifiesto que, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, comunidad por la que acceden a España la mayoría de menores extranjeros, el 99,7 % de los procedimientos no cuenta con intervención forense.

El pleno del Consejo Médico Forense, celebrado en diciembre de 2019, acordó la elaboración de un nuevo documento de determinación de la edad, por lo que, en febrero de 2020, se creó un grupo de trabajo para la actualización del protocolo de determinación de edad, al objeto de adaptarlo a los avances científicos y a la segunda edición de la Guía Práctica para la comprobación de la edad publicada por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) en 2018. Se preveía que el nuevo documento pudiese estar concluido a finales de 2020.

En relación con la consulta entre los distintos institutos de medicina legal de las pruebas practicadas en estos procedimientos, se ha informado de que los institutos cuya gestión corresponde al Ministerio de Justicia, así como al Principado de Asturias y a la Comunidad Autónoma de La Rioja, utilizan la aplicación Orfila 2.0, que contiene modelos para la elaboración de informes de determinación de la edad y permite consultar los antecedentes e informes elaborados en los institutos que utilicen dicha aplicación. El resto de institutos utilizan sus propias aplicaciones informáticas por lo que, en la actualidad, no existe una base de datos médico forense nacional que permita consultar desde cualquier instituto los informes y pruebas médicas. Los usuarios deben solicitar los informes de determinación de la edad contactando con el instituto que los realizó, para su remisión por medios externos a la aplicación. Continúan abiertas las actuaciones (11019553).

Al igual que en años anteriores, se han recibido numerosas quejas por la incoación de procedimientos de determinación de la edad a extranjeros documentados, pese a la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Supremo, que dispone que el inmigrante, de cuyo pasaporte o documento de identidad se desprenda su minoría de edad, no puede considerarse indocumentado para ser sometido a pruebas complementarias, pues no cabe cuestionar sin una justificación razonable la realización de tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido.

En este sentido, se inició una investigación tras la queja presentada por un menor, a causa del decreto dictado por la Fiscalía Provincial de Huelva que establecía su mayoría de edad, pese a estar documentado con pasaporte de Costa de Marfil. La fiscalía informó de las dudas manifestadas por la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras sobre la documentación de dicho país, al entender que, aun siendo auténtica, presenta elevados riesgos de contener información errónea, al regir un sistema de

autocertificado, por el que el funcionario que expide el documento lo hace sobre la única base de las manifestaciones del interesado, sin llevar a cabo ninguna comprobación de la exactitud de lo que hace constar en el documento.

Se concluyó dando cuenta a la Fiscalía General del Estado de la diferencia de criterio con dicha actuación, toda vez que la sospecha de la falta de fiabilidad de los registros en Costa de Marfil, en ningún caso puede achacarse al menor, ni suponer el desconocimiento de los documentos públicos expedidos por dicho país, que cuentan con una presunción de veracidad *iuris tantum* que no puede ser destruida con una alegación genérica a su falta de fiabilidad. Se ha insistido en que esta duda sobre los datos contenidos en los pasaportes de determinados países, únicamente se plantea en el seno de procedimientos de determinación de la edad, siendo plenamente válidos en el resto de procedimientos administrativos, ya sean de extranjería, o de otra índole, en los que no se cuestiona en absoluto dicho documento (19013317).

En este mismo sentido, se han iniciado distintas investigaciones por la incoación de procedimientos de determinación de la edad a menores documentados en la Comunidad de Madrid. En una de ellas, la Fiscalía Provincial de Madrid acordó la mayoría de edad de un menor de edad documentado con certificado de nacimiento, pese a constar en la radiografía de carpo que se le practicó una edad mínima de 17 años, coincidente con la reflejada en su documentación (19021807).

En otro caso, una fundación dedicada a la defensa de los ciudadanos extranjeros expuso la denegación de la revisión de la edad de un menor, pese a contar con acta de nacimiento, certificado de nacionalidad, carta de identidad y autorización parental para tramitar su pasaporte; documentación compulsada y traducida. La Fiscalía Provincial de Madrid, tras practicar diferentes diligencias y pruebas oseométricas, estableció su mayoría de edad, sin atribuir valor probatorio fehaciente a la documentación, al no constar fotografía ni huella que permitiera atribuir al portador dichos documentos. Se informó de que al llegar a España el interesado se presentó como indocumentado, así como de que la fecha de nacimiento obrante en el documento no se correspondía con su apariencia física, ni con las pruebas médicas. Se denegó la revisión del decreto, al considerar que no se aportó documentación, ni otro dato que no hubiera sido ya valorado en el anterior. A consecuencia de ello, los servicios de protección de menores madrileños, tras consulta a la Fiscalía, no tramitaron el pasaporte del interesado durante su minoría de edad, pese a contar con la documentación para ello, al entender el ministerio fiscal que no es posible, simultáneamente y de forma contradictoria, iniciar trámites para obtener el pasaporte basándose en una documentación que no se consideró suficiente para modificar la mayoría de edad acordada. Dicha cuestión supuso que el menor accediese a su mayoría de edad indocumentado y en situación de irregularidad administrativa.

Se concluyó dando cuenta de nuevo de la diferencia de criterio, al no entender esta institución ajustada a derecho la actuación. En este caso, además de determinarse la mayoría de edad pese a la documentación con la que contaba, se impidió la tramitación del pasaporte del menor por no estar validada la documentación por la fiscalía, pese a que dicha cuestión excede de las competencias asignadas al ministerio fiscal, limitadas a establecer la edad de los menores extranjeros indocumentados, mediante una resolución interlocutoria, con mero carácter cautelar y provisionalísimo (19019793).

En otra actuación iniciada con los servicios de protección de menores madrileños por la situación de un menor que se encontraba en un centro de primera acogida, en virtud de resolución juridicial que estimó las medidas cautelares solicitadas en el procedimiento instado por el interesado contra el cese de las medidas de protección adoptadas, se comprobó que la Fiscalía Provincial de Madrid acordó su mayoría de edad, pese a estar documentado con pasaporte que establecía su minoría de edad, al negarse a ser sometido a pruebas médicas.

Pese a que la resolución judicial acordaba la suspensión del cese de la tutela y su internamiento en un centro con todos los derechos inherentes al sistema de protección, el menor permaneció en el centro de primera acogida, sin tramitar su residencia ni adoptarse el resto de medidas, al entender los servicios de protección que al no estar determinada aún la minoría de edad, en tanto no se resolviese el proceso judicial instado no se iba a asumir ninguna medida, más allá de la atención inmediata prevista en el artículo 14 de la Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

A la vista de la información remitida, se dio cuenta a la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid de la irregularidad del procedimiento de determinación de la edad instado, al estar documentado el menor con pasaporte. Asimismo, se solicitó la asignación de un recurso adecuado, la tramitación de su residencia, así como la adopción del resto de medidas oportunas, habida cuenta de la resolución judicial dictada, que suspendía el cese de la tutela y requería la aplicación de todos los derechos inherentes al sistema de protección de menores (20017368).

En sentido contrario, la Sección de Menores de la Fiscalía de Madrid sí estimó la revisión del decreto dictado en el caso de un menor indocumentado, tras aportar partida de nacimiento, autorización parental y certificado consular de solicitud de pasaporte. Se dictó decreto de minoría de edad y se acordó su puesta a disposición de los servicios de protección, tras la declaración del interesado y el informe médico forense emitido, que concluyó que la valoración de las pruebas practicadas era compatible con la edad reflejada en la documentación aportada (20001255).

En un caso similar, se está a la espera de la información solicitada sobre la petición presentada por un menor ante la Fiscalía Provincial de Tenerife para la revisión del decreto de determinación de mayoría edad dictado, tras aportar certificado de nacimiento, tarjeta de inscripción consular y certificado de nacionalidad senegalesa, documentación toda ella que refleja su minoría de edad (20018592).

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).

4.5.3 Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela

Al igual que en años anteriores, han continuado las intervenciones con los distintos servicios de protección de menores, en relación con la falta de declaración de desamparo y asunción de la tutela, o la excesiva demora en su adopción.

En este sentido, se han tramitado diversas quejas con los servicios de protección de la Comunidad de Madrid, que ha informado de que no se acordó dicha resolución en los casos trasladados, al considerar que no se adoptaron medidas de protección, pese a haber sido ingresados los menores en centros de protección. En una de ellas, se justificó una vez más la no asunción de tutela por el corto plazo de tiempo desde la obtención de la documentación identificativa del menor. Se reiteró que la falta de documentación

identificativa del menor no es motivo para no declarar el desamparo y asumir la tutela. Se ha dado traslado a la Fiscalía General del Estado de la situación detectada en la Comunidad de Madrid, así como de las graves consecuencias de la falta de declaración de desamparo de los menores para el efectivo ejercicio de los derechos de los que son titulares (18018974, 20019246, 20017368).

Por idéntico motivo se iniciaron actuaciones con los servicios de protección andaluces, dando cuenta del elevado número de quejas de menores a disposición de la Comunidad Autónoma de Andalucía que alcanzan su mayoría de edad sin haberse declarado su desamparo, ni haber obtenido la residencia que les correspondía. Se concluyeron las actuaciones recordando a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía el deber legal de asumir, por ministerio de la ley, la tutela de los menores cuando se constate su situación de desamparo, así como el de adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda y realizar las diligencias para identificar e investigar sus circunstancias en el plazo más breve posible, según lo previsto en el artículo 172 y siguientes del Código Civil (19017411 y relacionadas).

En el mismo sentido, se ha reiterado a los servicios de protección de la Generalitat Valenciana dicho deber legal de declarar el desamparo y asumir la tutela de los menores a su cargo. Asimismo, a la vista del elevado número de menores afectados en la Comunidad Valenciana por esta situación, se dio traslado de este asunto a la Fiscalía General, solicitando información sobre las medidas adoptadas por dicho organismo sobre el particular (20018341 y relacionadas).

En un caso similar, se recordó a la Consejería de Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha dicho deber legal de declarar el desamparo de los menores y asumir su tutela por ministerio de la ley (20002326).

El Defensor del Pueblo ha de reiterar su preocupación, y así lo ha trasladado a las entidades de protección de menores autonómicas y a la Fiscalía General del Estado, del número incesante de quejas que se reciben de menores extranjeros no acompañados, cuya tutela no es asumida en un plazo de tiempo razonable, una vez son puestos a disposición de los citados servicios de protección.

4.5.4 Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia

La concesión de la autorización de residencia a la que tienen derecho los menores extranjeros no acompañados es un presupuesto para el ejercicio de muchos de los derechos que tienen reconocidos. Pese a ello, se observa con preocupación el elevado número de menores que acceden a la mayoría de edad sin contar con dicha autorización. Entre las causas destacan la ausencia de pasaporte sin que se tramite la

correspondiente cédula de inscripción, el escaso tiempo a disposición de los servicios de protección, así como la falta de declaración de desamparo y asunción de la tutela.

La mayoría de actuaciones por esta cuestión se concentran en cuatro comunidades autónomas: Madrid, Andalucía, Valencia y Canarias. Durante 2020 se les ha tenido que recordar en varias ocasiones el deber legal de instar la tramitación de la autorización de residencia de los menores a su disposición. Asimismo, se ha dado traslado a la Fiscalía General del presente asunto, solicitando información sobre las actuaciones que realice, tomando en consideración lo dispuesto en la Nota Interna 1/2019 conjunta de los fiscales de Sala de Extranjería, Menores y Contencioso Administrativo, en relación con la tramitación de la autorización de residencia de los menores extranjeros no acompañados (20024594, 20026214, 20027185, entre otras).

En el caso de Canarias, llama la atención el número de autorizaciones de residencia concedidas por primera vez durante 2020 a menores extranjeros tutelados, tan solo 134. Por lo que respecta a las renovaciones, la Delegación del Gobierno en Canarias ha informado de que han instado 98 renovaciones de oficio. Continúan abiertas las actuaciones, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (20030250).

Se inició también una actuación de oficio ante el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, al considerarse el momento adecuado para evaluar el régimen jurídico de los menores extranjeros no acompañados, así como si él mismo es respetuoso con lo dispuesto en la normativa de menores nacional e internacional, así como con la Ley Orgánica 4/2000, que regula los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Se formularon tres recomendaciones dirigidas a la modificación de los artículos 196, 197 y 198 del Real Decreto 557/2011, que aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, al objeto de adaptar su contenido al artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor; así como a los criterios de la Observación General nº14, de 29 de mayo de 2013, del Comité de Naciones Unidas de Derechos del Niño, cuyo contenido completo puede consultarse en el apartado correspondiente del presente informe.

El citado órgano directivo ha informado de la aceptación de las recomendaciones, expresando su preocupación por la situación documental de los menores extranjeros tutelados, en especial, en su tránsito a la mayoría de edad. Se comunica que la reforma en curso de la normativa aplicable, abordará la racionalización de la documentación de los menores extranjeros no acompañados, a fin de evitar que se vean abocados a una irregularidad sobrevenida por la alta exigencia de los requisitos establecidos para

renovar su residencia una vez acceden a la mayoría de edad. Requisitos que no se exigen a los jóvenes extranjeros que conviven con sus familias (20003566).

La citada reforma reglamentaria es urgente. En el momento de elaboración del presente informe, resulta preocupante el número de jóvenes extutelados a los que se les deniega la renovación de su autorización de residencia, a causa de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo que exige la acreditación de unos recursos económicos del 100 o del 400 % del IPREM, que además deben ser propios sin provenir de entidades públicas o privadas. Se trata un de criterio de imposible cumplimiento por aquellos jóvenes que no cuentan con ingresos propios, ni referentes familiares.

A la vista de la situación creada, el Defensor del Pueblo ha formulado durante 2020 numerosas sugerencias a las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno a fin de que concedan estas renovaciones, valorando los informes de esfuerzo de integración aportadas por las entidades que acompañan a estos jóvenes. Varias subdelegaciones del Gobierno las aceptaron. No fue el caso de la Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa, que, informó de que mantiene las decisiones adoptadas, en tanto se dicten instrucciones o se produzca la modificación normativa (20005081 y relacionadas).

Cédulas de inscripción

Los problemas para la concesión de cédula de inscripción a menores extranjeros no acompañados que, por motivos diversos, no cuentan con pasaporte de su nacionalidad durante su minoría de edad, ha supuesto una continua preocupación, a la vista de las graves consecuencias que la indocumentación ocasiona a los menores.

A juicio del Defensor del Pueblo, la denegación de cédula de inscripción a menores de edad, en los supuestos descritos, no toma en consideración el interés superior de los menores afectados. En el mismo sentido se han pronunciado ya varias resoluciones judiciales y la Fiscalía General del Estado. En la Nota Interna 1/2019, conjunta de los fiscales de Sala de Extranjería, Menores y Contencioso Administrativo, se especifica que la denegación de la misma por no estar acreditado que se haya denegado la tramitación del pasaporte, niega la autoridad de otra institución del Estado.

De acuerdo con lo anterior, se ha solicitado a la Dirección General de Migraciones la modificación del artículo 211 del Real Decreto 557/2011, al objeto de que se estudie la posibilidad de modificar los requisitos impuestos para la emisión de la cédula de inscripción, recogiendo como motivo de concesión la excesiva demora de las autoridades consulares en tramitar los pasaportes de los interesados, en especial de menores de edad, así como otros casos en los que concurran razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por España, evitando los graves perjuicios de la indocumentación de los menores.

En el caso concreto de los menores tutelados, se ha solicitado que, hasta tanto se produzca la modificación reglamentaria, se dicten instrucciones dirigidas a la concesión de la cédula de inscripción, al acreditarse circunstancias excepcionales de índole humanitaria, interés público y cumplimiento de compromisos internacionales suscritos por España (20019402, 20021209 y relacionadas).

4.5.5 Autorización para trabajar

La preocupación del Defensor del Pueblo por la negativa de la anterior Secretaría General de Inmigración y Emigración a reconocer el derecho de los menores extranjeros no acompañados, mayores de 16 años, a trabajar en las mismas condiciones que los demás, ha provocado numerosas quejas y recomendaciones.

Tras serle reiterada la Recomendación en distintas ocasiones, la Secretaría de Estado de Migraciones comunicó finalmente su aceptación y dictó en marzo de 2020 la Instrucción 1/2020, que habilita a trabajar a los menores extranjeros en edad laboral, sin ningún otro trámite administrativo en materia de extranjería. Dicha habilitación se reflejará de modo expreso en las resoluciones dictadas y en las tarjetas emitidas. El Defensor del Pueblo celebra esta iniciativa que ha contribuido a que, durante el año 2020, los menores que cumplían 18 años se pudieran incorporar al mercado laboral (15015005 y relacionadas)

Las quejas recibidas, tras la entrada en vigor de la Instrucción 1/2020, muestran las múltiples dificultades con las que se enfrentan estos menores para poder acceder a un empleo. De un lado, por la leyenda que sigue constando en sus tarjetas de que no están autorizados para trabajar y, de otro, por las consecuencias que las restricciones de movilidad, ocasionadas por la pandemia han supuesto para ellos. Así, se han debido realizar numerosas intervenciones con menores que, tras alcanzar la mayoría de edad tutelados por entidad de protección de menores melillense, intentan incorporarse al mercado laboral con sus tarjetas a punto de caducar, o en los 90 días siguientes a su caducidad, pero aún en plazo para su renovación (20031587 y relacionadas).

Otra cuestión que ha dificultado enormemente su acceso al mercado laboral se ha centrado en la discrepancia existente entre la Jefatura Superior de Policía de Melilla y la entidad de protección de menores, relacionada con el pago de las tasas de expedición de las tarjetas de estos menores. Una vez más, han sido numerosos los menores que han padecido estas discrepancias entre las administraciones, en estos casos los interesados exponían que, a pesar de tener ofertas de empleo en la península, no podían abandonar la Ciudad de Melilla por no tener la tarjeta de residencia. En otros casos, cuando conseguían llegar a la península eran las empresas las que no formalizaban las ofertas de empleo prometidas alegando que la falta de tarjeta les

impedía darles de alta en la Seguridad Social o bien ser titulares de cuentas bancarias donde ingresar su salario. Ya en 2021, la Jefatura Superior de Policía en Melilla ha informado de que, tras estudiar la cuestión, se había adoptado la decisión de no cobrar la tasa de expedición de tarjeta de residencia a los menores extranjeros tutelados (20023227).

Es preciso insistir en la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estos menores, y la obligación de todos los poderes públicos de remover los obstáculos para que, al acceder a la mayoría de edad, puedan acceder al mercado laboral. El artículo 71 del Real Decreto 557/2011, establece los requisitos para la renovación de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena. Contempla la posibilidad de que se pueda prorrogar la validez de la autorización hasta la resolución del procedimiento de renovación, en el supuesto en que la solicitud se presentase dentro de los noventa días naturales posteriores a la fecha en que hubiera finalizado la vigencia de la anterior autorización, sin perjuicio de la incoación del correspondiente procedimiento sancionador, por la infracción en la que se hubiese incurrido.

A juicio del Defensor del Pueblo, todas las administraciones públicas deberían revisar los procedimientos que se siguen con estos menores, ya que, con demasiada frecuencia, se detectan prácticas administrativas que no tienen en cuenta el interés superior del menor. El concepto del interés superior del menor tiene un contenido triple, con una misma finalidad, que no es otra que la de asegurar el respeto completo y efectivo de todos sus derechos y su desarrollo integral: a) derecho sustantivo, en el sentido de que el menor tiene derecho a que se evalúe su mejor interés, antes de adoptar cualquier medida que le concierna y, en el caso de que haya otros intereses en presencia, se hayan ponderado a la hora de llegar a una solución; b) principio general de carácter interpretativo, de modo que si una disposición jurídica puede ser interpretada en más de una forma se debe optar por la interpretación que mejor responda a los intereses del menor, y c) norma de procedimiento, algo que es especialmente relevante para los procedimientos que afectan a los menores extranjeros no acompañados. Se establece que, siempre que se tenga que tomar una decisión que les afecte, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones de la decisión en el menor.

4.5.6 Acceso a la mayoría de edad

La situación de los menores tutelados por la Administración tras acceder a la mayoría de edad ha sido objeto de atención constante por esta institución, si bien en los últimos años se ha producido un notable incremento de quejas. Son dos las cuestiones

principales que necesitan de intervención urgente por parte de las distintas administraciones con competencias en la materia. De un lado, resulta necesario que las comunidades autónomas tomen medidas para paliar la manifiesta insuficiencia de los recursos disponibles cuando estos menores alcanzan la mayoría de edad. De otro, la necesidad de reformar el reglamento de extranjería, que ya se ha apuntado en el anterior apartado, tras la jurisprudencia del Tribunal Supremo que exige la acreditación de unos recursos económicos del 100 o del 400 % del IPREM, que además deben ser propios, sin provenir de entidades públicas o privadas. Es un criterio de imposible cumplimiento por parte de jóvenes que no cuentan con ingresos propios ni referentes familiares.

Esta segunda cuestión depende de la Administración General del Estado y debería resolverse sin más demora en la anunciada reforma del reglamento de extranjería. Se da cuenta ahora del creciente número de quejas que se reciben, procedentes de la mayoría de las comunidades autónomas que tienen un número significativo de menores extranjeros tutelados, por la insuficiencia de plazas en programas de transición a la vida adulta o de emancipación. Una vez más, la escasa fiabilidad de los datos que se ofrecen hace que sea difícil supervisar la actuación de las entidades de protección de menores y de realizar propuestas de mejora.

Según los datos facilitados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras eran 248 los menores nacidos en el año 2002, dados de alta en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados a 31 de diciembre de 2020 y, en esa misma fecha, eran 4.625 los que cumplirían los 18 años en 2021. A la vista de las quejas recibidas durante el pasado año, de las que se da cuenta a continuación, se comprueba que un alarmante número de estos menores quedará en situación de calle durante este año, por la no existencia de plazas suficientes en los citados programas de emancipación.

Han sido numerosas las quejas recibidas procedentes de jóvenes extutelados en la Comunitat Valenciana, que no han podido acceder a un recurso de la red de apoyo a la emancipación tras su mayoría de edad. En las actuaciones iniciadas con la Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas, tanto en relación con las medidas adoptadas en cada uno de los casos como sobre la suficiencia de las plazas ofertadas, dicho órgano directivo ha informado de que su red para jóvenes extutelados dispone de un total de 122 plazas en hogares de emancipación, 50 en Alicante, 8 en Castellón y 64 en Valencia, que cuentan con una ocupación del 100 % de las plazas, así como con jóvenes en lista de espera.

Cuentan también con las oficinas mentoras, desde las que se realiza acompañamiento a los jóvenes hasta los 25 años, de carácter ambulatorio, que abarca atención legal y administrativa, residencial, solicitud de la renta valenciana de inserción, orientación hacia otras alternativas habitacionales y recursos, así como apoyo psicológico, asesoramiento y acompañamiento sociolaboral en la búsqueda de empleo.

Han continuado las actuaciones con la citada consejería, dando cuenta de la insuficiencia de plazas para dar respuesta a las necesidades de estos jóvenes. A 31 de diciembre de 2020, eran 473 los menores extranjeros no acompañados, dados de alta en el Registro central de Menores Extranjeros no acompañados, correspondiente a esa comunidad autónoma (20024343, 20024594 y relacionadas).

En el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, eran 75 los menores extranjeros dados de alta en el Registro a 31 de diciembre de 2020. Sin embargo, el criterio para acceder a las 176 plazas de extutelados, en el caso de los menores extranjeros, pasa por ser titular de una autorización de residencia. El Defensor del Pueblo ha recordado a los servicios de protección de menores que no se puede hacer recaer sobre el menor las graves consecuencias de la inactividad de las distintas administraciones competentes para tramitar su residencia (18002272, 20002326).

El mayor número de quejas recibido durante 2020 corresponde a extutelados en la Ciudad de Melilla. Se solicitó a la Consejería de Economía y Política Sociales de esa ciudad autónoma la inmediata asignación de recursos apropiados a dos jóvenes alojados en el recurso habilitado para personas sin hogar en la plaza de toros de la ciudad autónoma, tras cumplir su mayoría de edad y causar baja en los centros de protección en los que se encontraban. Se daba cuenta de lo inadecuado del citado recurso a las circunstancias de jóvenes de corta edad, uno de ellos gravemente enfermo y sometido a diálisis, en tanto que el otro sufría una severa discapacidad auditiva.

En uno de los casos se concluyó la intervención, pese a la falta de respuesta de la consejería a la Sugerencia dictada, al comprobarse su falta de aceptación, toda vez que el joven permaneció en dicho recurso para personas sin hogar hasta su ingreso en el Hospital Comarcal, tras entrar en estado de coma por un agravamiento de su enfermedad. Una vez recuperado, se realizaron gestiones con las autoridades policiales y con la Delegación del Gobierno en la Ciudad de Melilla, que propiciaron que pudiese abandonar la ciudad autónoma y dirigirse a la península donde contaba con familiares en disposición de proporcionarle los cuidados precisos (20006014).

En la otra actuación se continúa a la espera de la información solicitada, tanto en relación con la situación del interesado como en lo relativo al número de plazas con las que cuenta la Ciudad de Melilla para ofrecer programas de preparación a la vida adulta a los menores tutelados que acceden a su mayoría de edad. Según datos del Registro de menores extranjeros, eran 798 los menores residentes en Melilla, dados de alta a 31 de diciembre de 2020 (20025032).

Finalmente, se da cuenta de una de las medidas adoptadas durante la pandemia que permitió a estos jóvenes incorporarse al mercado laboral. El Defensor del Pueblo celebra esta medida que, junto a la aceptación de la Recomendación para la

modificación del régimen jurídico de las autorizaciones de residencia de los menores extranjeros no acompañados, contribuirá sin duda a la necesaria mejora de la integración socio laboral de este colectivo.

Así, mediante el Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, se les autorizó a trabajar en el sector agrario y, una vez finalizada su vigencia, la Instrucción de la Dirección General de Migraciones 9/2020 estableció los requisitos de acceso a una autorización de residencia y trabajo de dos años, renovables por otros dos. El citado organismo ha facilitado los datos, desglosados por provincias, nacionalidad y fecha de nacimiento de los jóvenes que se beneficiaron de esta medida. Fueron 450 las autorizaciones de residencia concedidas al amparo de la citada instrucción. Destaca la provincia de Lleida con 143 autorizaciones concedidas, seguida por la de Bizkaia con 71 y Cádiz con 68. La nacionalidad mayoritaria es la marroquí, con 333 autorizaciones concedidas, seguida a mucha distancia por los gambianos con 32. Respecto a la fecha de nacimiento, llama la atención que tan solo un menor de 18 años se haya beneficiado de la medida, 201 con 19 años y 185 con 18 años. Resulta difícil de comprender que tan solo 450 jóvenes se hayan beneficiado de esta medida, tomando en consideración que a 31 de diciembre de 2020 eran casi 5.000 los menores dados de alta en el registro, nacidos en los años 2002 y 2003. A juicio del Defensor del Pueblo, esta cuestión debería ser evaluada en profundidad, revisando los programas que las entidades de protección de menores autonómicas destinan, en colaboración con distintas ONG, a la inserción sociolaboral de estos jóvenes (20005254).

4.5.7 Menores de edad en centros de internamiento de extranjeros (CIE)

Al igual que en años anteriores, la presencia de menores extranjeros en centros de internamiento está íntimamente relacionada con las deficiencias de los procedimientos de determinación de la edad. Continúan abiertas varias actuaciones con la Policía Nacional, la Fiscalía General del Estado, así como con los colegios de abogados en relación con la necesidad de reforzar los mecanismos de detección de menores de edad (20003758, 20010271 y relacionadas).

Durante 2020, los centros de internamiento de extranjeros han permanecido cerrados buena parte del año por causa de la pandemia. Por ese motivo, el número de quejas recibido con relación a esos centros en general y, en particular, por la presencia de menores, ha sido menor que otros años. Tras una queja recibida, se iniciaron actuaciones que finalizaron con la puesta en libertad de un menor que permaneció casi un mes en el Centro de Internamiento de Barranco Seco en Las Palmas (Gran Canaria) (20030676).

Finalmente. Hay que mencionar las numerosas quejas recibidas durante las visitas realizadas por técnicos del Defensor del Pueblo a Canarias, en noviembre de 2020, respecto a una intérprete de wólof que, según reiterados testimonios de presuntos menores de edad, los animaba a no manifestar su minoría de edad por los inconvenientes que podría ocasionarles. Se dará cuenta de esta cuestión en el apartado correspondiente a expulsiones y devoluciones (20030204 y relacionadas).

4.5.8 Centros de protección de menores

En el pasado informe anual se iniciaba este apartado dando cuenta de las actuaciones iniciadas para mejorar la atención solidaria de los menores extranjeros no acompañados. En años anteriores, esta cuestión se centraba fundamentalmente en las ciudades de Ceuta y Melilla. Como ya se señaló en informes precedentes, se habían iniciado los trámites para la creación de una Mesa de coordinación interterritorial, al objeto de sentar las bases de un marco de interactuación y coordinación de todas las administraciones implicadas.

Durante 2020 ha sido la entidad de protección de menores canarias la que ha debido afrontar, de nuevo en solitario, el reto de gestionar la acogida de emergencia de más de 2.000 menores que han llegado a sus costas en precarias embarcaciones. Según datos facilitados por la entidad de protección de menores canaria, en marzo de 2021, el número de menores extranjeros no acompañados acogidos es de 2.577 (2.110 en los dispositivos de emergencia y 467 menores en acogimiento residencial en los cabildos insulares). Este dato resulta particularmente relevante para dimensionar la necesidad de la adopción de medidas urgentes. El Defensor del Pueblo ha de insistir una vez más en la necesidad de que la Administración General del Estado, en coordinación con las comunidades autónomas, siente las bases para que ese anunciado marco de coordinación vea la luz.

Ya en 2021, la entidad de protección de menores canaria ha informado de la existencia de acuerdos con algunas comunidades autónomas, y pendientes de firmar acuerdos con otras, para el traslado de menores extranjeros no acompañados. A la Comunidad de Castilla y León se habían trasladado ya 5 menores a Palencia, 5 menores a León y estaba pendiente el traslado de 15 menores más; a la Comunidad Foral de Navarra, estaba previsto el traslado de 15 menores; a la Comunidad Autónoma de Extremadura, 25 menores. Estaban pendientes de concretar las fechas para el traslado de 18 menores a la Comunitat Valenciana y 43 menores a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Se estaba estudiando también la puesta en marcha de convenios de colaboración con dos fundaciones privadas, en el marco de lo previsto en el artículo 35.11 de la Ley de extranjería.

Durante la visita realizada a Canarias en noviembre de 2020, técnicos del Defensor del Pueblo, acompañados por la adjunta al Diputado del Común canario y técnicos de esa institución, realizaron visitas no anunciadas a tres centros de menores. Con posterioridad a estas visitas, se publicó el Decreto-ley 23/2020, de 23 de diciembre, por el que se modifica la normativa de atención a la infancia para adaptar los centros de atención inmediata como dispositivos de emergencia para el acogimiento de menores extranjeros no acompañados. Se establece que, con carácter excepcional, cuando el sistema se vea puntualmente desbordado por afluencia masiva de estos menores, se puedan utilizar como centros de acogida inmediata otros espacios residenciales, sin mayor limitación en su capacidad que la que determinen sus instalaciones y el personal vinculado a ellos, para el correcto desarrollo de los servicios propios de este tipo de centros.

Por su parte, la Administración General del Estado, por Real Decreto 1059/2020, de 1 de diciembre, ha establecido la concesión directa de una subvención a Canarias para su atención y acogida. El Defensor del Pueblo reconoce expresamente el esfuerzo realizado por las distintas administraciones para ofrecer a estos niños y niñas la atención inmediata que precisan.

Sin embargo, como ya se ha señalado en el estudio monográfico sobre *La Migración en Canarias,* a la vista de las cifras proporcionadas se considera que no es razonable que los servicios de protección de menores canarios asuman en solitario el reto que esto supone.

Por todo lo anterior, se alerta de nuevo acerca de la necesidad de adoptar las medidas urgentes necesarias que eviten que los centros de acogida de emergencia se conviertan en soluciones que se demoren en el tiempo. Estos niños y niñas tienen derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que los menores españoles.

Centro de Menores Extranjeros No Acompañados La Santa, Tinajo (Lanzarote)

El centro funciona como dispositivo de atención a menores extranjeros no acompañados y se encuentra ubicado en un antiguo albergue juvenil, utilizado desde 2018 por el cabildo como centro de acogida de menores extranjeros no acompañados. Las instalaciones no se consideran idóneas para la residencia de menores, más allá de su utilización como recurso de emergencia de modo provisional.

El centro se ubica en el municipio de Tinajo, alejado del casco urbano, contando con un difícil acceso, sin asfaltar y sin alumbrado exterior, cuestiones que constituyen un factor de riesgo y peligrosidad para los menores. El centro presenta un elevado deterioro y falta de mantenimiento de sus instalaciones, así como un estado general de suciedad.

Algunos de los desperfectos observados, entre ellos numerosos cristales de puertas y ventanas rotos, suponen un evidente peligro para los menores. Se considera necesario el incremento de las actividades educativas, culturales, recreativas, etc., prestadas en el centro, habida cuenta las dificultades para la escolarización de los menores y el largo tiempo que permanecen en el mismo. Ya en 2021, se ha dado traslado de estas conclusiones al Cabildo de Lanzarote. De la respuesta que se reciba se dará cuenta en el próximo informe anual (20030250).

Centro de Acogida Inmediata Hogar los Pinos, Gáldar (Gran Canaria)

El centro se encuentra ubicado en un antiguo polideportivo en desuso. Las instalaciones no se consideran idóneas para la residencia de menores, más allá de su utilización como recurso de emergencia de modo provisional. Se considera que el centro reúne los requisitos mínimos para el uso provisional previsto. En el momento de la visita, presentaba unas condiciones óptimas de orden y limpieza. Se encuentra en las inmediaciones de un casco urbano, pero tiene un difícil acceso, sin pavimentar y sin alumbrado exterior, lo que constituye un factor de riesgo y peligrosidad para los menores. Las conclusiones fueron remitidas ya en 2021, por lo que se dará cuenta de la respuesta en el próximo informe anual (20030250).

Centro de Menores El Valle, Los Llanos de Aridane (La Palma)

El centro, dirigido a menores en situación de desamparo, tanto españoles como extranjeros, se ubica en el casco urbano, en la planta baja de un edificio de viviendas y cuenta con un total de 10 plazas. En el momento de la visita residían ocho menores en el centro. Se pudo apreciar el óptimo estado de orden y de limpieza del centro. Se destaca la buena dinámica de la convivencia y el ambiente familiar que se tuvo ocasión de observar. Ya en 2021 se ha recibido la información solicitada al Cabildo de La Palma, por lo que continúan abiertas las actuaciones (20030250).

Centro de Primera Acogida Hortaleza (Madrid)

Durante el año 2020 se han continuado recibiendo quejas relacionadas con las condiciones de este centro, tanto por su situación como con la atención prestada y el trato recibido por los menores. En este sentido, varios menores han manifestado haber sido objeto de malos tratos. Continúan abiertas las actuaciones abiertas con carácter general por la situación en este centro (16005990 y relacionadas).

Asimismo, se han iniciado diversas actuaciones con los servicios de protección de menores madrileños, en relación con las medidas de protección adoptadas en dicho centro por la situación de menores que habían denunciado ser objeto de malos tratos y temían ser objeto de represalias, actuaciones que continúan en curso (20006998 y relacionadas).

DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2021

MENA

4.5 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

4.5.1 Determinación de la edad

La Fiscalía General del Estado facilita en su memoria anual el número de expedientes de determinación de la edad tramitados anualmente (el último dato disponible al elaborarse este informe corresponde a 2020). Se incoaron 5.038 expedientes; en 2.446 ocasiones se decretó la minoría de edad; en 1.562 la mayoría de edad, y el resto fueron archivados.

En el caso de Canarias, la fiscalía advierte en su última memoria del desbordamiento de sus servicios, al señalar que, a finales de 2020, eran más de 1.076 los expedientes de determinación de la edad pendientes de resolver.

Con ocasión del viaje realizado por técnicos de esta institución a Canarias, en noviembre de 2021, se visitaron seis centros de protección de menores. Se tuvo ocasión de comprobar que, un significativo número de los residentes en estos centros eran mayores de edad. Ya en los primeros días de 2022 se ha dado traslado a la fiscalía de esta cuestión, adjuntando un listado de aquellos jóvenes que afirmaban ser mayores de edad. Muchos de ellos portaban documentación acreditativa de este extremo.

La presencia de adultos, que se reconocen como tales y que aportan documentación acreditativa, en centros de menores, contraviene la doctrina del Tribunal Supremo, invariable desde el año 2014.

A partir de la Sentencia 307/2020, de 16 de junio, el Tribunal Supremo ha reiterado en cuatro ocasiones, en resoluciones de 2021, que, aunque en los procesos que tengan por objeto la oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores, el tribunal no está vinculado por las disposiciones generales en materia de fuerza probatoria de los documentos. Ello no significa que pueda prescindirse del valor acreditativo de la menor edad, que resulta de la documentación oficial expedida por las autoridades competentes.

La STS 796/2021, de 22 de noviembre, estableció que, ante la falta de impugnación de una documentación que es coincidente con la declaración del menor por lo que se refiere a su edad, no es razonable considerarlo como indocumentado.

Por todo lo anterior, el Defensor del Pueblo estima que se debe corregir esta práctica sin más demora, ya que no se encuentran razones que permitan considerar como indocumentados ni someter a pruebas de determinación de la edad a adultos que se declaran como tales y que además portan documentación acreditativa.

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.

4.5.3 Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela

El Defensor del Pueblo ha trasladado a las entidades de protección de menores autonómicas y a la Fiscalía General del Estado, el número incesante de quejas que se reciben de menores extranjeros no acompañados cuya tutela no es asumida en un plazo de tiempo razonable, una vez son puestos a disposición de los citados servicios de protección.

La no asunción de la tutela por parte de las entidades de protección, además del incumplimiento legal que significa, acarrea consecuencias de todo tipo para estos menores. La más señalada, por su condición de extranjeros, se refiere a la situación de irregularidad documental en la que se encuentran al cumplir 18 años.

La Nota Interna 1/2019 conjunta de los fiscales de Sala de Extranjería, Menores y Contencioso Administrativo, especifica que el hecho de que el ente no asuma la tutela, solo la guarda provisional, como motivo para no instar la autorización de residencia, es una interpretación encorsetada del precepto legal y contradice de forma directa el artículo 196 del Reglamento de extranjería.

A pesar de lo anterior, según los últimos datos proporcionados por la propia Fiscalía General del Estado, no había constancia de la interposición, por parte de las fiscalías provinciales, de ninguna demanda civil o recurso contencioso-administrativo frente a la inactividad de los servicios de protección o la denegación de las autorizaciones de residencia a las que estos menores tienen derecho.

4.5.4 Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones aceptó las Recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo para la modificación de los artículos 196 a 198 del Reglamento de extranjería.

La citada modificación reglamentaria, aprobada por Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* del día siguiente, entró en vigor veinte días después de su publicación. En el momento de elaboración de este informe no ha transcurrido aún el tiempo suficiente que permita evaluar su impacto. Aunque sin duda los cambios normativos operados cumplen con la finalidad de suprimir los obstáculos que impedían la documentación del menor extranjero no acompañado, tutelado por una entidad pública. Se establece, además, un régimen propio de residencia para ellos en el momento en el que acceden a la mayoría de edad, distinto al régimen de residencia no lucrativa, que se prevé para otros fines alejados de la situación de estos jóvenes.

Llama la atención, como ya se apuntó en el pasado informe anual, la situación de Canarias. Según los datos facilitados por la delegación del Gobierno en la citada comunidad autónoma, en 2021, tan solo se habían presentado 310 solicitudes de autorizaciones de residencia para menores extranjeros no acompañados. Estas cifras contrastan con el número de estos menores que se encuentran bajo la guarda o tutela de la entidad de protección de menores canaria, que supera los 2.800, según los últimos datos publicados. Sobre este asunto se siguen actuaciones con las subdelegaciones del Gobierno de las dos provincias canarias.

4.5.5 Autorización para trabajar de los menores extranjeros no acompañados y acceso a la mayoría de edad

Las múltiples dificultades prácticas con las que se encuentran los mayores de 16 años para incorporarse al mercado laboral son, un año más, motivo frecuente de quejas. Tras la Instrucción 1/2020, de la Secretaría de Estado de Migraciones, se puso fin a la práctica generalizada por la que las oficinas de extranjeros consignaban, de manera errónea, en las resoluciones de residencia que no estaban autorizados para trabajar.

La situación que padecen cientos de jóvenes extutelados por la entidad de protección de menores de Melilla ilustra bien los problemas a los que se enfrenta este colectivo. La inactividad o la demora de las distintas administraciones en la tramitación de su documentación conlleva graves consecuencias para la efectiva integración sociolaboral de los jóvenes extutelados. Además, por la situación geográfica de Melilla, se les impide el derecho a la libre circulación, del que son titulares como residentes legales, al alcanzar la mayoría de edad.

Según los datos facilitados por la delegación del Gobierno en esa ciudad, de las 535 resoluciones de residencia vigentes de menores extranjeros no acompañados, 299 correspondían a menores nacidos en 2003, que, por tanto, cumplieron 18 años durante 2021.

En junio de 2021 se realizó una visita a la Ciudad Autónoma de Melilla. Se constató que un elevado número de menores tutelados había cumplido su mayoría de edad sin contar con la tarjeta de identidad de extranjero. Algunos de los motivos de esta demora ya se encuentran resueltos y otros en trámite de resolución.

En estos momentos, los principales obstáculos se centran en los requisitos de imposible cumplimiento que se exigen a estos jóvenes para recoger sus tarjetas en dependencias policiales. No existen recursos residenciales para ellos en la ciudad, por lo que el único domicilio con el que cuentan es el del centro de protección de menores que tuvieron que abandonar al cumplir 18 años. Por tanto, la exigencia de una inscripción padronal actualizada es un requisito de imposible cumplimiento. La no expedición de la tarjeta, con el argumento de que el plazo de validez restante es inferior a seis meses, les impide también *de facto* acceder a la documentación.

La situación creada debería revertirse de inmediato. De un lado, es ya numeroso el grupo de extutelados que se encuentran en las calles de Melilla con autorizaciones de residencia en vigor, pero sin tarjeta de identidad que les permita acceder a la península. Esto provoca numerosos intentos de embarcar en peligrosas condiciones en los buques de pasajeros. Por otra parte, la carencia de medios económicos propios o de un alojamiento está engrosando, de manera exponencial, peligrosas bolsas de marginalidad en la ciudad.

Como se indicaba en el pasado informe anual, eran dos las cuestiones principales que precisaban de intervención urgente por parte de las distintas administraciones con competencias en la materia. Por un lado, la cuestión documental que ha sido resuelta gracias a la reforma del Reglamento de extranjería de la que se ha dado cuenta en el apartado anterior. Por otro lado, continúa sin resolverse la falta de recursos disponibles para acompañar a estos menores en su tránsito a la vida adulta. Fueron más de 4.000 los menores, inscritos en el Registro de menores no acompañados, que cumplieron 18 años en 2021. A la vista de las quejas recibidas, se comprueba un año más que un alarmante número de estos menores queda en situación de calle por la falta de plazas suficientes en los citados programas de emancipación.

En mayo de 2021, el Defensor del Pueblo formuló varias Recomendaciones a la ministra de Derechos Sociales y Agenda 2030:

- Iniciar los trabajos necesarios para la elaboración del Plan estratégico plurianual para la integración de los menores extranjeros no acompañados.
- Establecer como línea de actuación preferente, en el próximo programa estratégico plurianual nacional del Fondo de Asilo, Migración e Integración europeo, las actuaciones necesarias para la identificación, acogida e integración de los menores extranjeros no acompañados y, en particular, para la identificación y protección especializada de aquellos que tengan necesidades de protección internacional o presenten indicios de trata.
- Impulsar, en coordinación con el resto de organismos competentes aquellas medidas que sean necesarias para remover los obstáculos existentes para el correcto funcionamiento del Registro de menores extranjeros no acompañados.
- Promover la puesta en marcha del mecanismo previsto en el artículo 35.11 de la Ley Orgánica 4/2000, en coordinación con la Comunidad Autónoma de Canarias, para el establecimiento de convenios con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades dedicadas a la protección de menores, con el fin de atribuirles la tutela ordinaria de estos.

El citado ministerio contestó indicando que aceptaba las Recomendaciones y las incluyó en el borrador de la Estrategia integral para la atención a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, cuyos trabajos continúan en la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, constituida a finales de septiembre de 2021. En consecuencia, siguen abiertas las actuaciones para conocer en qué se concreta el trabajo de esta conferencia sectorial.

4.5.6 Centros de protección de menores

Durante 2021 han sido las entidades de protección de menores autonómicas de Ceuta y Canarias las que han debido afrontar los principales retos en la gestión de la acogida de emergencia de un gran número de menores extranjeros no acompañados.

Situación en Ceuta

Entre los días 17 y 18 de mayo, se estima que unos 1.500 menores entraron a la Ciudad Autónoma de Ceuta, aprovechando la falta de control fronterizo marroquí. Más de 1.100 menores fueron reseñados por la Policía Nacional y entregados a los servicios de protección ceutíes. Se habilitaron recursos de emergencia y se firmó un convenio de colaboración con una entidad especializada en infancia, para la realización de entrevistas individuales en las unidades de acogida temporal de emergencia, lo que garantizaba conocer las circunstancias personales y familiares de cada uno de estos menores.

Fueron cuatro las cuestiones que preocuparon desde el inicio al Defensor del Pueblo: la atención sanitaria; la búsqueda de instalaciones para alojamiento de emergencia; el registro inmediato de cada uno de los menores en el Registro de menores extranjeros no acompañados, y la detección ágil de las vulnerabilidades más importantes en los menores para poder encontrar, de manera individual, la solución duradera más adecuada. En las tres primeras cuestiones se fue avanzando de manera correcta, aunque no con la agilidad deseada, desde las primeras semanas. La última cuestión que, a juicio del Defensor del Pueblo, era la clave para poder garantizar que las actuaciones que se llevaban a cabo tenían en consideración primordial el interés superior del menor, se interrumpió de manera inesperada el 13 de agosto.

Ese día comenzaron a ejecutarse devoluciones a Marruecos de algunos de estos menores, sin respetar el procedimiento previsto en la legislación de extranjería. De manera inmediata, el Defensor del Pueblo formuló un Recordatorio de deberes legales al ministro del Interior, a fin de que cesara inmediatamente esa actuación. Esta cuestión se amplía en el apartado correspondiente a repatriaciones de menores (dentro de este mismo epígrafe).

La exhaustiva supervisión realizada por la Fiscalía de Menores de Ceuta de la situación, trasladada al Defensor del Pueblo por la Fiscalía General del Estado, junto con la completa información facilitada por los servicios de protección de menores de la ciudad autónoma ha permitido a esta institución tener un amplio conocimiento de los acontecimientos, conforme se iban produciendo. Además, el Defensor del Pueblo, realizó una visita a estos centros en junio de 2021.

En un primer momento un elevado número de menores no acompañados fueron alojados provisionalmente en la nave del Polígono de «El Tarajal». De manera inmediata, los días 16 a 19 de mayo, representantes del ministerio fiscal, realizaron visitas, para comprobar el estado de los menores y las condiciones del lugar de acogida temporal.

Según la información facilitada por la policía durante los primeros días, el número aproximado de menores contabilizados ascendía a 850, de los cuales cinco dieron positivo en covid-19 y fueron aislados en una zona de la propia nave.

Durante las visitas efectuadas, la fiscalía pudo comprobar que la nave de acogida temporal se encontraba en un estado deplorable, en condiciones no óptimas para albergar a un número tan elevado de menores. Se citaba, como ejemplo, la insuficiencia de las raciones de comida en un principio, así como la existencia de una sola letrina o baño.

La fiscalía dio traslado de esta información a la Delegación del Gobierno en Ceuta y a la ciudad autónoma, con el fin de que se diera una solución rápida a la situación, promoviendo el realojo y la adecuada manutención de los menores. En los días posteriores, la Fiscalía del Área de Ceuta mantuvo múltiples conversaciones con las administraciones competentes para hacer seguimiento de la situación y facilitar la reagrupación de los menores con los familiares que habían contactado telefónicamente con la ciudad autónoma, que recibió más de 4.000 llamadas.

Por su parte, la entidad pública de protección de menores dio traslado de la necesidad urgente de habilitar un espacio digno para la estancia de estas personas, comenzar las entrevistas necesarias para abrir un expediente individual de cada uno de ellos, así como localizar a sus familiares.

El 21 de mayo, la Delegación del Gobierno en Ceuta informó acerca de la puesta a disposición del Polideportivo Santa Amelia, con camas desmontables para ubicar al menos a 250 menores. El Albergue de Piniers se destinó al aislamiento de los menores que hubieran dado positivo en covid-19, y las naves de «El Tarajal» para el resto de menores no acompañados.

Los días 25 de mayo y 17 de junio, la fiscalía se reunió con representantes de la Delegación del Gobierno en Ceuta, de entidades públicas de protección de menores, de la Consejería de Menores, la Policía Nacional, INGESA (Instituto Nacional de Gestión Sanitaria), del Instituto de Medicina Legal y del Ministerio de Educación y Formación Profesional, a fin de aclarar diversos aspectos relacionados con la situación: los procedimientos de filiación y determinación de la edad de los menores; los intentos de reagrupación familiar y las dificultades para proceder a la entrega de los menores en la

frontera por la oposición de Marruecos; la asistencia sanitaria proporcionada; los procedimientos de escolarización, y las condiciones de acogida de los menores.

El Defensor del Pueblo considera que la actuación de la fiscalía en Ceuta constituye un ejemplo de buena práctica que merece ser destacado. Especialmente, porque fue capaz de conjugar la necesaria inmediatez y agilidad en las actuaciones para la protección de los menores con las garantías necesarias para el ejercicio de sus derechos. Buen ejemplo de lo anterior lo constituye el procedimiento empleado para la determinación de la edad. Se comenzaron a realizar las pruebas a aquellos que por su apariencia pudieran ser mayores de edad. Las pruebas médicas que se realizaron variaban según la edad aducida por el menor. En la elaboración de los informes médicos participaron, junto a la clínica forense de Ceuta, otras de las comunidades autónomas cuya competencia depende del Ministerio de Justicia.

La fiscalía en Ceuta resaltaba que las horquillas de edad informadas fueron muy amplias, por lo que, en el decreto de determinación de la edad, se dio especial relevancia a la fecha de nacimiento que proporcionaba el interesado en la comparecencia en la que se le solicita el consentimiento. Se destaca también, como ejemplo de buena práctica, que dicha adscripción de fiscalía informó detalladamente sobre la notificación del decreto de determinación de la edad, en función de si el resultado era de minoría o mayoría de edad. Asimismo, se hacía referencia también a los procedimientos con los que la abogacía puede plantear a un juez la minoría de edad y debatir sobre el decreto notificado, tanto en el orden jurisdiccional civil como en el contencioso-administrativo.

Por último, la fiscalía indicó que estaba admitiendo, como medio para la determinación de edad, las fotografías de documentos de identidad que aportaban los menores, debido a la imposibilidad de aportar el original, por encontrarse la frontera cerrada por motivos sanitarios y ser imposible el paso de personas u objetos. En estos casos, resulta innecesario realizar pruebas complementarias para determinar la edad de personas que ya cuentan con documentación de su país de origen, tal y como se ha pronunciado el Tribunal Supremo.

Visitas a centros de menores en Canarias

En noviembre de 2021 se volvieron a realizar visitas no anunciadas a la comunidad autónoma canaria. Se visitaron seis centros de menores, cuyas conclusiones han sido remitidas a las distintas administraciones con competencias en la materia en enero de 2022.

Son cuatro las cuestiones que se pudieron apreciar en todos los centros visitados:

- Se trataba de dispositivos de emergencia de menores extranjeros que, en la práctica, estaban funcionando como centros de protección estables.
- No se realizaba la tramitación de las autorizaciones de residencia de los menores, especialmente urgente en aquellos casos en los que estaban próximos a cumplir 18 años, así como de las medidas previstas, tras la entrada en vigor de la reforma del Reglamento de extranjería, para la documentación de aquellos que habían alcanzado la mayoría de edad, sin estar documentados.
- Existían obstáculos para el acceso al procedimiento de asilo de aquellos menores con necesidades de protección internacional.
- Se constató la presencia de adultos, con documentación que acreditaban esta circunstancia, en centros de menores.

El Defensor del Pueblo reconoce el alto grado de implicación de los servicios de protección de menores canarios para la atención inmediata del significativo número de menores extranjeros no acompañados que han llegado a Canarias en estos dos últimos años. Se ha llamado la atención de los poderes públicos acerca de la urgente necesidad de arbitrar mecanismos de reparto entre las distintas comunidades autónomas y de explorar las posibilidades previstas en el artículo 35.11 de la Ley de extranjería para la asunción de la tutela ordinaria por parte de fundaciones especializadas en atención a la infancia.

Desafortunadamente, tras las últimas visitas realizadas el pasado mes de noviembre, se ha comprobado cómo ninguna de estas propuestas se ha convertido, hasta el momento, en realidad. Como consecuencia, la atención inmediata se ha prolongado en el tiempo mucho más allá de lo razonable y, un año después, continúa en vigor el Decreto-ley de Canarias 23/2020, de 23 de diciembre, que modificó la normativa de atención a la infancia para adaptar los centros de atención inmediata como dispositivos de emergencia para acogimiento de menores extranjeros no acompañados, autorizando el uso de espacios residenciales sin más limitación en su capacidad que la que determinen sus instalaciones y el personal vinculado a ellos para el correcto desarrollo de los servicios propios de este tipo de centros.

Asimismo, se comprueba con preocupación que la atención en estos centros de acogida inmediata ha ido mucho más allá del tiempo imprescindible para la determinación de las medidas de amparo más adecuadas a las necesidades concretas de los menores. En un buen número de los casos examinados, los profesionales de los centros habían realizado ya las primeras valoraciones socioeducativas y se encontraban a la espera de la derivación al centro de protección correspondiente.

Por todo lo anterior, se considera urgente volver a evaluar la situación y adoptar las medidas necesarias para que estos niños y niñas disfruten del derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las condiciones previstas para todos los menores que se encuentran bajo la protección de una entidad pública.

Repatriaciones de menores

El Acuerdo entre España y Marruecos sobre la cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007, exige que la situación de los menores no acompañados se gestione con el estricto respeto de la legislación nacional respectiva, de las normas y principios del Derecho internacional, en especial de las disposiciones pertinentes de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, y de los protocolos facultativos de los que ambos Estados son partes.

La legislación aplicable, en el caso español, además de la mencionada Convención sobre los Derechos del Niño y toda la normativa de protección de menores, se encuentra recogida en el artículo 35.5 de la Ley Orgánica 4/2000, así como en su desarrollo reglamentario. El Defensor del Pueblo ha mostrado su preocupación desde hace años, en sus informes anuales, por las devoluciones sin garantías de menores extranjeros no acompañados.

Tras la entrada en vigor del Reglamento de extranjería en el año 2011, y tras la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional (STC 183/2008 y 184/2008, de 22 de diciembre) no existe duda alguna respecto al procedimiento que se ha de seguir.

La tarde del 13 de agosto se recibió una llamada en el servicio de guardia del Defensor del Pueblo de una asociación ceutí, alertando de que un grupo de menores había sido devuelto a Marruecos sin procedimiento alguno. En horas sucesivas, varias asociaciones más alertaron a esta institución de la devolución de otros grupos.

Se realizaron actuaciones urgentes, tras las que se pudo comprobar que el citado procedimiento no cumplía con los requisitos legalmente establecidos, que se han expuesto al inicio de este epígrafe. El Defensor del Pueblo consideró que debían cesar de inmediato esas devoluciones. Por ello, se le recordó al ministro del Interior el deber legal que le incumbe de dar cumplimiento a las previsiones del artículo 35.5 de la Ley Orgánica 4/2000, para lo cual se habrá de solicitar informe sobre las circunstancias familiares del menor a la representación diplomática del país de origen, con carácter previo a la decisión relativa a la iniciación de un procedimiento sobre su repatriación. Asimismo, acordada la iniciación del procedimiento, tras haber oído al menor si tuviese

suficiente juicio, y previo informe de los servicios de protección de menores y del ministerio fiscal, la Administración del Estado debe resolver 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.

El Ministerio del Interior consideró que su actuación era correcta y que Marruecos se comprometió a velar por los intereses de los menores, ya que se contaría con la protección de los responsables locales que supervisan el centro de menores de Martil, cercano a Tetuán, garantizando sus derechos hasta su entrega a sus progenitores o, de no existir, el organismo marroquí Entraide Nationale. Asimismo, se daba cuenta de que, con carácter previo al retorno, se puso la cuestión en conocimiento de la Fiscalía General del Estado y de la fiscalía de Ceuta, así como del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Se suspendieron las actuaciones iniciadas, ya que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo en Ceuta acordó la suspensión cautelar de varias de las devoluciones que se iban a ejecutar los días 15 y 16 de agosto. Con posterioridad, se recibieron 57 quejas de menores, en las que se solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo. Afirmaban, que fueron devueltos a Marruecos en contra de su voluntad y sin poder hacer efectivo el ejercicio a ser escuchados, antes de la adopción de la decisión de retorno.

Se iniciaron actuaciones con la Fiscalía General del Estado y con la Vicepresidencia de la Ciudad Autónoma de Ceuta para conocer las actuaciones realizadas por cada uno de estos organismos, en el marco de sus competencias. En su respuesta, la Fiscalía del Área de Ceuta informó de que se iniciaron diligencias preprocesales, de cuyo contenido se dio traslado a la Fiscalía General del Estado. Por su parte, la ciudad autónoma comunicó que, a su juicio, el Acuerdo entre el Reino de España y el de Marruecos, consiste en un procedimiento singular distinto al previsto en la legislación de extranjería. El procedimiento contencioso administrativo se ha resuelto en primera instancia, con una sentencia favorable a los intereses de los menores, los cuales deberán ser repatriados una vez esta sea firme. Siguen en trámite las actuaciones iniciadas, de cuya evolución se dará cuenta en el próximo informe anual.