

# Desprotección de la infancia en la **FRONTERA SUR**

Menores migrantes sin referentes familiares  
y juventud extutelada en Andalucía, Ceuta y Melilla



# Desprotección de la infancia en la **FRONTERA SUR**

Menores migrantes sin referentes familiares  
y juventud extutelada en Andalucía, Ceuta y Melilla



Con el apoyo de la Fundación Open Society Institute en cooperación  
con la iniciativa de la Open Society para Europa de la Open Society Foundations.

**ISBN**

13978-84-09-12480-0

**Autores:**

Juan Manuel Ramos Espejo (Coordinador)

Ángel Madero Arias

Isabel Portilla Seiquer

**Revisión:**

Elena Tajuelo Sánchez

**Edita:**

Federación Andalucía Acoge (2019)

Todas las asociaciones de la Federación han aportado su  
conocimiento para la elaboración del presente informe.

[www.acoge.org](http://www.acoge.org)

# Índice

<b>1. Trayectoria de Andalucía Acoge en la acogida de jóvenes y menores sin referentes familiares .....</b>	<b>8</b>
<b>2. Menores migrantes sin referentes familiares en la Frontera Sur.....</b>	<b>14</b>
2.1 Quiénes son los/as menores migrantes sin referentes familiares .....	15
2.2 Marco normativo .....	18
2.2.1 Reparto de competencias .....	18
2.2.2 ¿Doble protección? .....	18
<b>3. Fase de recepción en el sistema de protección .....</b>	<b>26</b>
3.1 Acceso al sistema de protección .....	26
3.2 Repatriación o permanencia .....	27
3.3 Problemas detectados desde Andalucía acoge .....	32
3.3.1 Validación de la documentación .....	32
3.3.2 Determinación de la edad .....	36
3.3.3 Valoración de las pruebas y consentimiento informado.....	39
3.3.4 Recurribilidad del decreto de determinación de la edad.....	40
3.3.5 Plan de emergencia .....	42
3.3.6 Registro de “mena” .....	43
3.3.7 Deficiencias en los centros emergencia .....	44
<b>4. Fase de acogida en el sistema de protección .....</b>	<b>48</b>
4.1 Andalucía .....	48
4.1.1 Adopción .....	51
4.1.2 Acogimiento familiar .....	51
4.1.3 Acogimiento residencial .....	53
4.2 Ceuta y Melilla .....	61
4.2.1 Melilla .....	62
4.2.2 Ceuta .....	65
4.3 Problemas detectados .....	67
4.3.1 No acceso efectivo a la tutela .....	67
4.3.2 Saturación centros acogida inmediata .....	67
4.3.3 Deterioro en el enfoque familiar de los centros residenciales .....	68
4.3.4 Desaparición de los y las menores .....	69
4.3.5 Falta de centros específicos sobre trata .....	71
4.3.6 Permiso de residencia .....	71
4.3.7 Referentes de apoyo y formación .....	73
4.3.8 Transparencia en la gestión .....	75
4.3.9 Deficiencias en los centros de protección .....	75
4.4 Propuestas .....	79
4.4.1 Autorización de residencia .....	83
4.4.2 Representación .....	83
4.4.3 Asistencia letrada .....	82
4.4.4 Adaptación del mapa de recursos y mejora de las prestaciones .....	83
<b>5. Juventud extutelada en Andalucía, Ceuta y Melilla .....</b>	<b>88</b>
5.1 Andalucía: programa +18 .....	89
5.1.1 Ayudas económicas .....	93
5.2 Melilla .....	93
5.2.1 Ayudas económicas .....	94
5.3 Ceuta .....	94
5.3.1 Ayudas económicas .....	94
5.4 Problemas detectados .....	94
5.4.1 Falta de recursos residenciales .....	95
5.4.2 Falta de estructuras que funcionen como red de apoyo.....	95
5.4.3 Excepción al permiso de trabajo .....	97
5.4.4 Dificultades en la inserción laboral .....	99
5.5 Propuestas .....	100
5.5.1 Acceso a documentación .....	100
5.5.2 Ampliación de recursos habitacionales .....	101
5.5.3 Aumento de recursos de media intensidad o similares .....	102
<b>6. Conclusiones .....</b>	<b>106</b>
<b>7. Referencias bibliográficas.....</b>	<b>110</b>



Trayectoria de Andalucía  
Acoge en la acogida de  
jóvenes y menores sin  
referentes familiares



## 1. Trayectoria de Andalucía Acoge en la acogida de jóvenes y menores sin referentes familiares

La Federación Andalucía Acoge nace en 1991 para dar una respuesta más eficaz e integral a la incipiente realidad migratoria que empieza a configurarse en lo que hoy conocemos como la Frontera Sur de Europa, consolidándose como uno de los fenómenos sociales más importantes en la historia reciente de nuestro territorio. Nos encontramos ante un hecho estructural que forma parte de la sociedad del s.XXI como consecuencia del modelo económico mundial, basado en las desigualdades de tipo económico, social, político y ambiental.

Somos una organización comprometida con la transformación social en la Frontera Sur de la Europa Occidental. La misión de Andalucía Acoge es fomentar un nuevo modelo de ciudadanía inclusiva y responsable, basada en la interculturalidad y la justicia social. En este sentido, uno de sus objetivos principales es el de servir de plataforma de incidencia y denuncia pública de la vulneración de derechos de las personas migrantes que detectamos en nuestro trabajo diario en nuestras asociaciones.

La realidad que viven los/as jóvenes extutelados/as en Andalucía es una preocupación constante en nuestra Federación desde hace varios años y que hemos visto como progresivamente ha ido aumentando el número de jóvenes que se presentaban en nuestras asociaciones. Todos ellos/as totalmente desprotegidos/as y viéndose abocados a tener que salir adelante como adultos emancipados sin contar con la madurez, la experiencia, los recursos económicos ni la red social de apoyo necesaria para enfrentar esta situación con garantías.

Es una realidad cada vez más desoladora y que nos ha empujado a hacer una llamada de atención en distintos espacios públicos en los que hemos participado: en reuniones con las Administraciones competentes, grupos parlamentarios andaluces, Defensor del pueblo Andaluz y también en los medios de comunicación.

Con este informe seguimos insistiendo en la necesidad de aumentar los esfuerzos y recursos para que los y las menores tutelados/as y jóvenes extutelados/as sean atendidos/as con total garantía de sus derechos.

En noviembre de 2018 se cumplió el 30º aniversario de la primera muerte documentada en una playa de Barbate. Desde aquel momento, el drama humanitario que supone arriesgar la vida en la mar ha ido adquiriendo cada vez tintes más trágicos, llegando en 2018 a más de 2.297 muertes en el Mediterráneo, más de 800 cerca de nuestras costas; además hay que sumarle el clima de crispación social que existe, con discursos xenófobos que empiezan a calar en nuestra sociedad y con consecuencias peligrosas para el futuro de la sociedad abierta y plural que según el propio Estatuto de Andalucía debe construirse sobre valores universales, nunca excluyentes<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Preámbulo de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía

Poco ha cambiado la realidad migratoria en estos 30 años, con altibajos, pero ha sido continua; sin embargo, este último año hemos observado como en algunos medios de comunicación y algunos responsables políticos han expresado que se trata de un fenómeno nuevo, espontáneo y masivo que nos desborda de una forma alarmante, e incluso que puede desestabilizar nuestro estado de bienestar.

En este contexto de relato mediático sobre las realidades migratorias, están igualmente enmarcados los/as menores extranjeros/as que llegan solos/as, sin acompañamiento familiar hasta nuestras costas (los llamados comúnmente como MENAS- Menores Extranjeros No Acompañados), recibiendo, por tanto, el mismo trato público, político y mediático.

Por ello, como se pretende reflejar que se trata de llegadas totalmente inesperadas, se les atiende desde la absoluta improvisación justificada por ese repentino e inesperado aumento de las llegadas, ignorando por completo los avisos de expertos/as y entidades sociales tanto nacionales como internacionales y que este aumento de llegadas, era la consecuencia del blindaje de fronteras en la ruta del Mediterráneo central; hay que sumar también, una inestabilidad política y social en el norte de Marruecos que ha agravado la situación precaria en la que ya se encontraba buena parte de la juventud en dicho país, por lo que muchos de ellos, incluidos menores de edad, han decidido buscar un futuro mejor al otro del Mediterráneo.

La llegada de menores no acompañado/as no es nada nuevo, fue a principios de los 90 cuando comenzaron a llegar los/as primeros/as menores solos/as, y en 1993 en Algeciras Acoge se atendió por primera vez a un menor no acompañado; y 3 años después, en 1996, se produce un aumento de llegadas de menores, llegando a saturar un centro de protección de primera acogida (El Cobre en Algeciras) Ese mismo año, Andalucía Acoge, publicó el primer informe que alertaba de la situación de estos menores en el sur de España. Dos años después, en 1998, abrimos los primeros centros de acogida inmediata en los que se atendían con mayor especialización a estos/as menores con el mismo perfil, el primero de ellos en Córdoba de la mano de la Asociación Pro Inmigrantes de Córdoba (APIC-Andalucía Acoge) y el segundo en Sevilla de la mano de Sevilla Acoge. Por tanto, creemos que ha pasado el tiempo suficiente como para que las administraciones sigan improvisando la atención y acogida de unos/as menores, que al llegar solos/as, se encuentran en total desamparo.

Muchos/as menores migrantes sin referentes familiares cuando llegan a nuestro territorio ni siquiera entran en el sistema de protección, otros aun entrando en el sistema ven vulnerados sus derechos y por tanto quedan desprotegidos, y un número bastante considerable de ellos se quedan en la calle al cumplir los 18 años. Es por ello que vemos oportuno hablar de "des-tutelados" en este momento, por la involución que representa el prefijo "des", ya que se trata de menores que continúan en "des-amparo", en "des-protección" y que aunque cumplan la mayoría de edad y para la administración ya sean "ex tutelados"; lo cierto es que buena parte

de ellos/as han quedado "des-orientados" y "des-armados" para afrontar la vida adulta que les espera<sup>2</sup>.

A través de este informe queremos destacar las problemáticas que venimos encontrando en la atención a los/as menores migrantes sin referentes familiares que llegan solos/as a nuestro país y a los/as jóvenes extutelados/as, junto con una serie de propuestas que consideramos que se deben implementar en un corto plazo de tiempo para que estos/as menores y jóvenes puedan acceder a los derechos y obligaciones que les corresponden, como vienen establecidos en la legislación española y como se espera de un Estado de Derecho y Bienestar.



<sup>2</sup>El término destutelado fue utilizado por Raúl Serrano, cineasta y extutelado, en una entrevista concedida a Cadena Ser en el programa Hora 25 (emitido 20/01/2015), sobre la problemática de los jóvenes extutelados, donde defendía el término destutelado frente a extutelado.

2

Menores migrantes sin  
referentes familiares  
en la Frontera Sur



## 2. Menores migrantes sin referentes familiares en la Frontera Sur

A pesar de que los movimientos migratorios y las sociedades multiculturales constituyen la base de nuestra historia, a partir del siglo XX se percibe una permuta en la perspectiva sobre el significado real de la inmigración. Las transformaciones derivadas de la globalización y el capitalismo conllevan una modificación no sólo de los grupos migrantes, rutas migratorias, destinos o protagonistas, sino de los países receptores que, paulatinamente, han ido modificando su visión ante tales desplazamientos.

Durante los últimos años España, siguiendo las líneas generales autoritarias dictadas por Europa, ha intentado un mayor control del tráfico de personas con el fin aparente de erradicar la inmigración irregular y la gestión de ésta por las mafias y, a su vez, intentar impedir el desplazamiento voluntario de personas. El requerimiento de visados para entrar a su territorio, la represión penal a través del artículo 318 bis, o la respuesta policial que se implanta con el establecimiento del FRONTEX, han debilitado las garantías de los desplazados/as, provocando la generalización del uso de pateras y otros medios clandestinos, igualmente peligrosos para la vida de los migrantes, así como han redefinido las rutas migratorias y las personas que se ven inmersas en este proceso. En esta evolución, a partir de la década de los años 90, es donde comienza a detectarse un movimiento protagonizado por menores que viajan solos/as sin referencias familiares, que genera a su paso grandes interrogantes y una intensa alarma social debido a la especial vulnerabilidad de este colectivo. Este grupo de personas reúne dos condiciones que les hace estar en una posición especialmente frágil: **son menores y son inmigrantes**.

En España, para su protección se cuenta con diferentes legislaciones entre las que existen demasiados conflictos de interés. Mientras que los regímenes de Extranjería establecen normas más restrictivas respecto a derechos y libertades de los que disfrutaban los extranjeros/as en nuestro territorio en comparación con los nacionales, la normativa de protección del menor establece que se dará prioridad a su condición de menor antes que a la de inmigrante, actuando por ende a su favor, debiendo ser tratados/as como cualquier menor nacional. Será lo que muchos llaman<sup>3</sup> la lucha entre la represión y la protección<sup>4</sup>, entre priorizar la repatriación del menor al país de origen u otorgarle una protección digna en el país de acogida acorde al interés superior del propio menor.

<sup>3</sup>Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (2006) "Entre la represión y la protección. Menores Extranjeros No Acompañados en Andalucía (MENA)".

<sup>4</sup>Si bien es cierta la generalización de este fenómeno en los años 90, este hecho no resulta del todo novedoso. Tras la Segunda Guerra Mundial, el Estado británico ya acogió en torno a unos diez mil niños refugiados. Ya entonces comenzaron a establecerse programas de acogida para estos menores. LEVERTON & LOWESOHN, I. *Came Alone: The stories of the Kinder transports*. Suffolk, UK, 2002.

## 2.1 Quiénes son los/las menores migrantes sin referentes familiares<sup>5</sup>

En España el fenómeno de los MENA está mayoritariamente asociado a niños/as y adolescentes procedentes de los países del Magreb y, fundamentalmente, de Marruecos y Argelia. Sin embargo, se observan asimismo menores no acompañados/as procedentes de países de Europa del Este, del África Subsahariana, de Siria, etc. Este concepto se define a través de la legislación internacional en el artículo 1 de la Resolución del 26 de julio de 1997 de la Unión Europea, que los define como: *"todos los nacionales de países terceros menores de 18 años que entran en el territorio de los Estados miembros sin estar acompañados de un adulto que sea responsable de ellos por la ley o el hábito, y mientras no estén efectivamente bajo cargo de tal persona (...), así como menores nacionales de países terceros que fueron dejados solos después de entrar en el territorio del Estado miembro"* (97/C. 221/03). Por su parte, España, en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros/as en España y su integración social, considera menor extranjero no acompañado al nacional de un Estado no miembro de la Unión Europea o al apátrida menor de dieciocho años que llega a su territorio sin estar acompañado de un adulto responsable, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres. También se considerará menor extranjero no acompañado al menor que queda sin la compañía del adulto responsable después de su llegada a España.<sup>6</sup>

Seguindo algunas de las tesis que han ido surgiendo en torno al uso del término MENA, exclusivamente jurídico, éste parece dejar fuera de contexto la heterogeneidad de los perfiles<sup>7</sup> en cuanto a sus motivaciones, sus necesidades y su cultura. Por ello en este trabajo nos vamos a referir a ellos/as como **Menores migrantes sin referentes familiares**, entendiéndose sin referentes familiares en el país de acogida; eso no quiere decir que no consideremos importante entender la realidad socio económica y familiar que acompaña a estos/as chicos/as en su lugar de origen, esta situación resulta fundamental para comprender la magnitud de este fenómeno y sus particulares dificultades.

Cuando comenzó el desplazamiento de menores migrantes a Europa en la década de los 90, al desconocer la situación sociofamiliar de origen, se les solía asociar como *"niños de la calle"*, chicos/as separados/as de la unidad familiar y que hicieron de la calle su forma de vida. Los perfiles de menores que llegan a nuestro territorio han evolucionado hasta el día de hoy, pudiéndose distinguir diferentes características en los menores: según el origen nacional, procedencias de entorno rural o urbano, el contexto socioeconómico, la trayectoria escolar, la composición familiar y su rol dentro de ella, el grado de participación de la familia en la migra-

<sup>5</sup>Término acuñado por la doctora Amina Bargach.

<sup>6</sup>Artículo 2-F de la Directiva 2001/55/CE, de 20 de julio. Este concepto de menor extranjero no acompañado también está recogido en el artículo 1 de la Resolución del Consejo 97/C. 221/03, de 26 de junio; en el artículo 19 la Directiva del Consejo 2003/9/CE, de 27 de enero; en el artículo 2-F de la Directiva 2004/81/CE, de 29 de abril; en el artículo 2-1 de la Directiva 2004/83/CE, de 29 de abril; en el artículo 17 de la Directiva 2005/85/CE, de 1 de diciembre.

<sup>7</sup>ALONSO, A.; SORIA, M.; QUIROGA, V. (2010). Sueños de bolsillo. Menores migrantes no acompañados en España.p.27

ción del menor, el imaginario colectivo sobre la emigración que existe en el contexto de origen y cómo ha podido influir en ellos/as, la forma de realizar el viaje migratorio y las expectativas sobre el futuro al lugar de llegada.

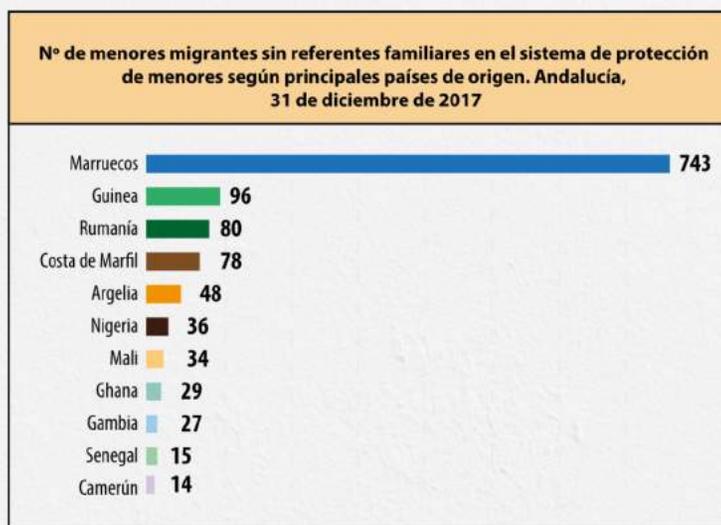
Uno de los últimos fenómenos detectados, aunque muy minoritario, es el de los denominados "bebés ancla", que son utilizados/as por una persona adulta que, arguyendo (argumentando) falsamente cierto parentesco con el/la menor, traspasan la frontera dotados/as supuestamente de una mayor protección. Sin embargo, estos/as bebés, no solo carecen de amparo, sino que presentan una mayor vulnerabilidad y precisan de una atención especial. Estos casos son especialmente sensibles y deben ser atendidos teniendo en cuenta el bien superior del menor y sin caer en el error de dificultar el derecho a vivir en familia, para lo que la rapidez en el esclarecimiento de la posible relación es fundamental.

Insistimos en que la llegada de menores sin referentes familiares ni es nueva, ni mucho menos algo excepcional que requiera medidas de emergencia diseñadas para ser temporales. Aunque es cierto que la llegada de estos chicos y chicas al territorio español ha supuesto un reto para los sistemas de protección. El desarrollo de los procesos legislativos y la implicación de la sociedad civil deben encaminarse a redefinir las condiciones jurídicas y sociales de su acogida y protección.

En general, sin atender a ninguna modalidad específica, los estudios que intentan unificar los rasgos que comparten los/as menores migrantes sin referentes familiares, coinciden en que el sexo predominante es el masculino, de una horquilla de edad que oscila entre los 14 y los 18 años<sup>8</sup>, su nivel de escolarización sufre carencias bastante significativas, y suelen tener mayor grado de madurez al que le correspondería por su edad, debido a la responsabilidad que recae sobre ellos/as

Según el Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, a 31 de diciembre de 2017 se encontraban en el Sistema de Protección de Menores de Andalucía **1.355 menores extranjeros**, según los datos del Observatorio de la infancia en Andalucía en la misma fecha había **1.309 menores de 18 años extranjeros no acompañados**, por lo que suponemos que los **46 menores de diferencia** se corresponderán a menores extranjeros que sí tienen a su familia en España. De los menores migrantes sin referentes familiares el 86,5% eran niños o chicos y el 13,5% niñas o chicas. El 20,1% de estos chicos y chicas era menor de 15 años, el 28,6% tenía 15 o 16 años, el 33,5% había cumplido 17 años y el 17,1% tenía 18 o más años. El 56,8% de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados acogidos a 31 de diciembre de 2017 eran de Marruecos, el 7,3% de Guinea, el 6,0% de Costa de Marfil y el 3,7% de Argelia.

<sup>8</sup>GOENECHEA PERMISÁN C., 2006: "Menores inmigrantes no acompañados: un estudio de su situación en la actualidad". Universidad Complutense de Madrid, pp 3 y ss.



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía

Por último, creemos importante visibilizar la realidad de las niñas dentro de este colectivo, si bien numéricamente son una minoría, es necesario poner el foco en procesos migratorios que en demasiadas ocasiones están vinculados a la trata de niñas con fines de explotación sexual o laboral. Por lo que el sistema de protección debe atender de manera específica esas casuísticas

Más allá de la tendencia a establecer perfiles, hay una máxima que debería regir la intervención con los/as menores migrantes sin referentes familiares: son menores antes que inmigrantes por lo que deben ser tratados/as como tal. Y a esta situación se le debería sumar otra que afecta al conjunto de los niños y niñas que se encuentran en el sistema de protección, se debe conocer y trabajar desde la individualidad de cada uno/a, no existen dos personas iguales.

## 2.2 Marco normativo

### 2.2.1 Reparto de competencias

En España existe un reparto competencial entre Estado y las Comunidades Autónomas, regulado en los artículos 148 y 149 de la constitución. El Ministerio Interior es competente en lo que se refiere a política de extranjería y una pluralidad de sistemas autonómicos serán las responsables del desarrollo de lo relativo a protección de la infancia.

En un principio la competencia relativa a legislación civil es exclusiva del Estado, sin embargo, puede ser ampliada por las Comunidades Autónomas con derechos forales o especiales. Todas las Comunidades han legislado respecto a esta materia al amparo del artículo 148.1. 20ª de la Constitución, que les otorga la competencia en Asistencia social y demás competencias asumidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Así se permite una adaptación de la LOPJM en los respectivos territorios. El resultado es que, en conjunto con el artículo 172 del Código Civil, la entidad pública de la ciudad o comunidad autónoma que constate la situación de desamparo de una menor queda encargada de su protección.

Sin menoscabar la obligación de la Junta de Andalucía, que es la responsable en la atención de los/as menores migrantes sin referentes familiares que llegan a nuestras costas, señalar que la acogida debería hacerse de manera solidaria entre todas las provincias andaluzas y, llegado el caso, entre el resto de Comunidades Autónomas. Sin embargo, en la actualidad existe cierta descoordinación entre comunidades (y en ocasiones entre las propias provincias andaluzas).

### 2.2.2 ¿Doble protección?

Como comentábamos anteriormente, para la protección del/a menor migrante en España tenemos que diferenciar entre distintas normas que le son competentes. En materia de Extranjería se han sucedido cinco leyes en tan solo unos años<sup>9</sup> y varios Reglamentos de desarrollo, lo que pone en duda una verdadera reflexión y consenso ante el modelo que debe imperar en las políticas que rigen los derechos y libertades de los extranjeros. Actualmente contamos con la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (en adelante LOEX) y su artículo de desarrollo 92 del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica de Extranjería. Con fecha 30 de junio de 2011 fue sustituido por el nuevo Reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 557/2011 de 20 de abril (en adelante, Reglamento LOEX). Esta consecución de leyes es evidencia clara del

incremento de la preocupación por los desplazamientos migratorios. El fin último no parece ser el de garantizar los derechos de los inmigrantes, sino más bien el del control de las fronteras exteriores y la canalización<sup>10</sup> de los flujos migratorios.

La LOEX apenas menciona a los menores, es su artículo 35 de la LOEX, el que se dedica a este fenómeno, empleando la rúbrica de "menores no acompañados" para referirse a ellos/as. El texto de este artículo ya deja claro que el objetivo principal es el retorno y repatriación de estos menores, como pueden observarse en los apartados 1 y 2. Prima el "establecimiento de acuerdos de colaboración con los países de origen, procurando que su protección se lleve a cabo en su entorno de procedencia". Sólo es posible la regularización de su situación y la pertinente documentación y autorización de residencia, una vez que queda "acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen" y se constituya una tutela por parte de la entidad pública que sea responsable.

Siguiendo con la estructura del marco jurídico de los menores, tenemos la legislación relativa a la infancia. Hasta ahora el principal instrumento a nivel nacional del que se sirven los/as menores para su protección era la Ley de Protección Jurídica del Menor, de 1996<sup>11</sup> (en adelante, LOPJM), que modifica parcialmente el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento. En ella se les reconocen una serie de derechos a los menores de edad, y en el caso de que los titulares de la patria potestad o bien quién ejerza la tutela sobre ellos/as incumplan sus obligaciones, se autoriza a la Administración a intervenir. En su artículo 12 dice así: "La protección de los menores por los poderes públicos se realizará mediante la prevención, detección y reparación de situaciones de riesgo, con el establecimiento de los servicios y recursos adecuados para tal fin, el ejercicio de la guarda y, en los casos de declaración de desamparo, la asunción de la tutela por ministerio de la ley". Quedan, además, recogidos en el artículo 11, los principios rectores de su actividad, como la supremacía del interés del/a menor, el mantenimiento del menor en el medio familiar de origen o la sensibilización de la población respecto a estas situaciones de indefensión.

En 2015, después de un largo proceso legislativo, se da lugar a una reforma de la anterior y se publican dos leyes: la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que trata todas las cuestiones que afecten a derechos fundamentales y libertades públicas, y, por otra parte, la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que regula el resto de medidas. La reforma trae consigo distintas puntualizaciones como la diferencia entre infancia y adolescencia, se dota de un triple contenido al concepto de interés superior del menor<sup>12</sup>,

<sup>9</sup>7/1985, de 1 de julio, Sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

4/2000, de 11 de enero, Sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social.

8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000.

11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de las Leyes Orgánicas 4/2000 y 8/2000.

<sup>10</sup>Utilizamos el término "canalizar" en lugar de "controlar" siguiendo la línea explicativa de MOYA MALAPEIRA D., que expone en su trabajo "¿Luchar contra los flujos migratorios o canalizarlos? Evolución del régimen de entrada, residencia, trabajo y salida de los extranjeros en el actual modelo de gestión migratoria" que los Estados en sí, como simples actores de la inmigración, no tienen ninguna capacidad de control sobre ésta, debida a la diversidad de causas que producen su origen y sucesión.

<sup>11</sup>Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil

la modificación de los mecanismos que regulan el planteamiento de quejas, el criterio de la madurez<sup>13</sup> para acceder al derecho de ser oído y no juicio, la posibilidad de solicitar asistencia legal mediante el nombramiento de un defensor judicial... Eso sí, los procedimientos –tanto judiciales como administrativos– y expedientes que se iniciaran con anterioridad a la entrada en vigor de estas leyes se regirán por la ley vigente en el momento de iniciarse.

No hay que olvidar que la Constitución de 1978 supuso un avance importante en cuanto al reconocimiento del menor como merecedor de una especial protección debido a su vulnerabilidad, creando un estatuto jurídico para los/as menores al considerarlos sujetos de derecho.

Según se recoge en la Constitución Española, Título I. De los derechos y deberes fundamentales. Capítulo tercero. De los principios rectores de la política social y económica, Artículo 39: “los poderes públicos asegurarán la protección social, económica y jurídica de la familia y los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”. Precisamente, entre los acuerdos internacionales más influyentes en el desarrollo de la legislación española en materia de menores, ha sido la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989<sup>14</sup>, que establece el interés superior del menor como principio rector de cualquier actuación en este ámbito. Aunque la Constitución española no contiene ninguna referencia específica hacia la situación de los MENAS, en su artículo 39.4 establece que “los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos” y, por tanto, convierte así la Convención de Derechos del Niño en una norma vinculante integrada en el ordenamiento interno y como referente en los derechos fundamentales del niño.

También, a consecuencia de la múltiple intervención de Instituciones Públicas que participan en la protección del menor, el Reglamento en su artículo 190.2 entiende necesaria la elaboración de un Protocolo vinculante que coordine la actuación de todas ellas para evitar irregularidades y situaciones de abandono provocadas por un sistema defectuoso. Desde la localización del/a menor, o supuesto menor, los procedimientos de identificación, determinación de su

edad y puesta a disposición del Servicio Público de Protección de Menores, existe una falta de criterios unificados que provoca la **reinversión** de un Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados<sup>15</sup>, con el fin de crear un instrumento que permita establecer un sistema coherente y eficaz. Llamarlo **reinversión** y no creación no es casualidad, y es que ya existía un “Plan de Acción” aprobado el 14 de noviembre de 2005<sup>16</sup> por el Observatorio de la Infancia, conforme al artículo 92 del propio Reglamento de Extranjería. Sin embargo, en palabras del propio Fiscal General del Estado, “no pudo prever la importante y compleja evolución de los flujos migratorios de los menores extranjeros hacia España de los últimos años”, por lo que se procede a sustituirlo con el nuevo de 16 de octubre de 2014.

Tanto el Comité de la Convención de Derechos del Niño, como desde dentro del sistema por el Defensor del Menor y a su vez, la Fiscalía General del Estado, han hecho referencia a esta necesidad, poniendo de manifiesto en sus memorias el riesgo que supone en la práctica la falta de coordinación entre las diferentes instituciones que tratan con el menor<sup>17</sup>. El Comité de los Derechos del Niño, en su observación final de 2010<sup>18</sup>, exterioriza su especial preocupación por la falta de conexión efectiva entre la Administración Central y las Entidades Públicas, dedicadas a la protección del menor en cada Comunidad Autónoma para aplicar las políticas destinadas a este colectivo ajustadas a los principios y disposiciones de la Convención y los dos Protocolos facultativos<sup>19</sup>.

<sup>13</sup>Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados. (BOE nº251, de 16 de octubre de 2014)

<sup>14</sup>El Observatorio de la Infancia, creado por Acuerdo del Consejo de Ministros en el año 1999 y adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, es una plataforma que aúna esfuerzos de todos los agentes sociales que trabajan para garantizar los derechos y deberes de la infancia.

<sup>15</sup>Instrucción 2/2001 de la Fiscalía General del Estado, de 28 de junio, acerca de la interpretación actual del artículo 35 de la LO 4/2000.

Circular 3/2001 de la Fiscalía General del Estado, de 21 de diciembre, sobre la Actuación del Ministerio Fiscal en Materia de Extranjería.

Instrucción 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

Circular 2/2006, sobre aspectos relativos al régimen de los extranjeros en España. Instrucción 3/2008 sobre el Fiscal de Sala coordinador de menores y las secciones de menores.

<sup>16</sup>Comité de los Derechos del Niño, 55º período de sesiones, 13 de septiembre a 1º de octubre de 2010. Observaciones finales: España.

<sup>17</sup>Cuando se aprueba la Convención sobre los Derechos de los niños se ofrece una protección universal a la infancia, reconociendo así la comunidad internacional la importancia de prestar una especial atención para los menores y estableciendo una serie de obligaciones para los Estados. En el año 2000, la Asamblea General de Naciones Unidas dio paso a dos Protocolos facultativos que complementan esta protección y profundiza sobre algunas cuestiones que merecen mayor énfasis. Uno versa sobre el problema de la participación de los menores en conflictos armados, exigiendo la edad mínima de 18 años para su reclutamiento. Por otra parte, el segundo protocolo trata la explotación sexual, criminalizando esta grave violación de los derechos de los niños. Es el relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. El problema de estos Protocolos es que su vinculación no es automática para quien ratifique el Tratado original, puesto que éstos se extienden en obligaciones. Los Estados deben entonces adherirse también a ellos por un mecanismo independiente. Normalmente, para adherirse a un Protocolo facultativo, el Estado debe haber ratificado el original, sin embargo, la importancia que se deriva de la efectiva protección de la infancia, se permite ratificar ambos protocolos sin haberse adherido al principal. Hechos en Nueva York a 25 de mayo del 2000.

<sup>13</sup>La indeterminación del término “interés superior del menor” ha llevado a tan múltiples y contradictorias interpretaciones que la nueva LO 8/2015 ha creído necesario adoptar en la legislación nacional tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como los criterios que se establecen en la Observación General nº14 de 29 de mayo de 2013, del Comité de Naciones Unidas de Derechos del Niño, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial. La citada observación describe el interés superior del niño como un concepto triple: 1º se trata de un derecho sustantivo, frente al cual cualquier decisión que se adopte afectando a la vida del menor debe evaluar y sopesar la garantía de este derecho como consideración primordial; 2º, se trata de un principio jurídico interpretativo fundamental, imperando ante cualquier conflicto de interpretaciones y 3º es una norma de procedimiento; toda adopción de decisiones debe incluir la valoración del interés superior del niño, debiendo los Estados motivar en qué criterios se han basado para ello.

<sup>14</sup>Se entiende que el término madurez se ajusta más al lenguaje jurídico utilizado en diferentes convenios internacionales que versan sobre la materia, por ejemplo, la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y su Protocolo facultativo (relativo a un procedimiento de comunicaciones) hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 2011 o el Convenio dedicado a la Protección del niño a la cooperación en materia de adopción internacional (La Haya, a 29 de mayo de 1993).

<sup>15</sup>Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada el 20 de noviembre de 1989 por la Asamblea General de Naciones Unidas y ratificada por España el 30 de noviembre de 1990. Cuenta además con dos Protocolos facultativos: Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre la participación de niños en conflictos armados, hecho en Nueva York el 25 de mayo de 2000 y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, hecho en Nueva York el 25 de mayo del 2000. Ratificada por España el 30 de noviembre de 1990.

Otro de los peligros que denunciarnos desde Andalucía Acoge es la creación de una nueva norma en materia de Extranjería a través de la Ley sobre Protección de Seguridad Ciudadana<sup>20</sup>. Las denominadas "devoluciones en caliente"<sup>21</sup>, una práctica hasta ahora ilegal, denunciada por algunos juristas y por los colectivos defensores de los Derechos Humanos<sup>22</sup>. Dichas devoluciones se avalan mediante su disposición adicional décima que establece: "podrán ser rechazados en frontera a fin de impedir su entrada ilegal". Tal celeridad en la adopción de la medida policial implica el peligro de no priorizar su condición como menor de edad, así como otras circunstancias de vulnerabilidad si se trata de personas que merecen el estatus de refugiado<sup>23</sup>, violando sin más el principio de "non refoulement"<sup>24</sup> que rige las normas sobre asilo y refugio.

Como era lógico imaginar, respecto al incumplimiento reiterado de sus obligaciones, España ha recibido críticas, tanto a nivel nacional como internacional. En esa dirección, el Comité de los Derechos del Niño insta a que se asuma de una vez, lo que efectivamente supone el interés superior del niño (que debe orientar toda la toma de decisiones respecto a estos/as menores), formando a los responsables que participan en esa toma de decisiones, como jueces o funcionarios públicos, entre otros. Además, se expone una larga lista de derechos violados: la participación independiente en los procedimientos administrativos y judiciales, el acceso a la información, el internamiento o la expulsión irregular de los/as menores.

El propio Comité de los Derechos del Niño, órgano de las Naciones Unidas que supervisa que los estados firmantes garanticen los Derechos de la Infancia, ha condenado a España por la devolución en caliente de un menor que saltó la valla de Melilla en 2014. Este es el primer dictamen de Naciones Unidas sobre las devoluciones en caliente de menores de edad y el comité recuerda que España "tiene la obligación de evitar que se cometan violaciones simila-

res" mediante la revisión de la Ley Orgánica 4/2015, conocida como ley mordaza, que incluye en sus disposiciones adicionales la legalización de las devoluciones en caliente. España ya ha sido condenada en primera instancia por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 2017 por esta práctica y aguarda, tras recurrir la sentencia, el veredicto definitivo de la Gran Sala del Tribunal.

La Federación Andalucía Acoge presentó también una denuncia ante el Comité de Derechos del Niño por el incumplimiento de estas obligaciones, en lo que respecta al internamiento de menores de edad en supuestos CIE's. El 21 de noviembre, el Ministerio del Interior comenzó a internar a migrantes que llegaban a las costas de Levante en el centro penitenciario Málaga II, que entonces estaba cerrado. Varios jueces de Almería y Murcia autorizaron el traslado al "Centro de Internamiento de Extranjeros de Archidona", pero ese lugar es una cárcel, tal y como se establece en la Orden Ministerial de 16 de marzo de 2017, lo que estaría vulnerando tanto la Ley de Extranjería como la doctrina del Tribunal Constitucional por la que se establece que estos Centros de Internamiento de Extranjeros no tienen carácter penitenciario.

Pues bien, de los 600 Inmigrantes que se encerraron en esta cárcel de Archidona, se detectaron varios presuntos menores de edad con expedientes de devolución incoados, sin que se les haya tenido en cuenta sus declaraciones o documentos que acreditaban su minoría de edad, procediendo, en caso de duda, a tratarlos como mayores de edad. Así, como se denunciaba desde Málaga Acoge, se producía la violación del principio del beneficio de la duda establecido en la Observación General nº6 del Comité de Derechos del Niño quedando el menor en situación de desamparo. Además de esta obligación, con el internamiento se vulneraron otros muchos derechos de los menores que iremos analizando a lo largo del informe.

La presencia de menores migrantes sin referentes familiares en los CIES desgraciadamente no es un caso aislado, pese a que la ley prohíbe el internamiento de menores en los CIES, durante el año 2017 se detectaron 4 casos en el CIE de Algeciras y 3 en el de Tarifa.<sup>25</sup>

<sup>20</sup>Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.<sup>21</sup>Instrucción 2/2001 de la Fiscalía General del Estado, de 28 de junio, acerca de la interpretación actual del artículo 35 de la LO 4/2000.

<sup>22</sup>Las políticas de migración tan restrictivas han demostrado su ineficacia en sus teóricos objetivos (frenar la inmigración por vías regulares y la "lucha contra las mafias") y por el contrario su probada eficacia a la hora de vulnerar gravemente los Derechos Humanos" Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía: "Derechos Humanos en la Frontera Sur 2017". pp 62 y ss.

<sup>23</sup>Amnistía Internacional, la Plataforma del Tercer Sector, Greenpeace, e incluso ha sido denunciada por relatores especiales de Naciones Unidas. Cinco relatores miembros de los Procedimientos Especiales (el mayor órgano de expertos independiente en la ONU para los Derechos Humanos) lanzaron una advertencia a España, insistiendo en que desista de este proyecto por "violación de derechos y libertades fundamentales de los individuos". "Dos proyectos de reforma legal socavan los derechos de manifestación y expresión en España" Ginebra, 23 de febrero de 2015.

<sup>24</sup>Así lo expresa también el Defensor del Pueblo en su Informe Anual de 2016 respecto a las quejas recibidas por este tipo de actuaciones. Se posiciona en contra de estas devoluciones automáticas y recuerda la urgente necesidad de desarrollar el procedimiento ya previsto en la disposición adicional décima de la Ley de Extranjería.

<sup>25</sup>El principio de "non-refoulement" es una norma universal, de naturaleza obligatoria, aplicada a toda persona en riesgo de sufrir trato inhumano o degradante, penas crueles o torturas. Viene constituido en varios Tratados Internacionales, entre ellos la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados o la Convención contra la Tortura, además del Convenio Europeo de Derechos Humanos. España ha ratificado los citados instrumentos y por tanto debe garantizar su aplicación, sin embargo, este principio no se encuentra expresamente recogido en la actual Ley de Extranjería respecto a devoluciones o expulsiones. Amnistía Internacional denuncia la posibilidad de devolución sin garantías como una violación del artículo 3.1 de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes que dice que "ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura". Y, por otra parte, denuncia la violación del artículo 3.2 de la misma Convención que exige estudio previo de las circunstancias antes de la decisión. Insta al Estado español a introducir el principio de "non-refoulement" en todos los procesos de expulsión. AMNISTÍA INTERNACIONAL. "España: Oportunidades perdidas y mejoras insuficientes en materia de derechos humanos. Recomendaciones de Amnistía Internacional a la reforma del Reglamento de Extranjería." Diciembre de 2004. Pág. 13 y 14.

<sup>26</sup>Servicio Jesuita a Migraciones. 2017 Sufrimiento inútil Informe CIE, Pág. 22.<sup>27</sup>Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil

# 3

Fase de recepción  
en el sistema de  
protección



### 3. Fase de recepción en el sistema de protección

#### 3.1 Acceso al sistema de protección

En primer lugar, para poder acceder al sistema de protección español es ineludible determinar su minoría de edad. Una vez comprobada su situación de desamparo, al encontrarse solo sin adultos responsables que se ocupen de él, se llevaría a cabo una declaración formal de la misma y se procede a la tutela automática por parte de la entidad pública a la que quede encargada esta labor.<sup>26</sup>

El Código Civil ejerce un papel importante en esta materia, puesto que establece el sistema de protección que los atenderá. Su artículo 172 dice así: *"La entidad pública a la que, en el respectivo territorio, esté encomendada la protección de los menores, cuando constate que un menor se encuentra en situación de desamparo tiene por ministerio de la ley la tutela de éste y deberá adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda, poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal y notificando en legal forma a los padres, tutores o guardadores, en un plazo de cuarenta y ocho horas". La LOPJM, en concordancia con el artículo 172 y siguientes del Código Civil, define la situación de desamparo como la derivada por el "incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material".*

De la legislación citada puede concluirse que un/a menor extranjero, privado de los cuidados exigidos legalmente a los adultos, a los que corresponde tal responsabilidad, se encuentra inmerso en una situación de desamparo y, por tanto, la Administración debe asumir automáticamente su tutela, la regularización de su situación, y la búsqueda de una solución coherente con la legislación asumida por España. Sin embargo, hasta que se declare de manera oficial la situación de desamparo y se proceda a una asunción de la tutela por parte de la Administración, se deberá comprobar su situación familiar y personal, cosa que, en la práctica, resulta bastante difícil de documentar, sobre todo respecto a algunos países cuyas instituciones competentes en este ámbito no cumplen con sus responsabilidades. Esto provoca que muchas veces el/a menor se encuentre en el centro de acogida con una guarda prevista para ser provisional, mientras "se realizan las diligencias para su identificación y constatación del desamparo". Figura introducida en la redacción modificada del artículo 172 del Código Civil por la Ley 26/2015, de 28 de julio, relativa a los sistemas de protección de la infancia y la adolescencia, sin que se establezca una tutela efectiva que le represente o le proporcione un adecuado ejercicio de sus derechos.

<sup>26</sup>En la Instrucción 3/2003 de la Fiscalía General del Estado se cuestionan si el "simple" hecho de ser menor de edad y encontrarse sin un referente adulto debe constituir por sí sola una situación de desamparo. Justifica esta afirmación diciendo que "no es razonable que aquellos tratados como adultos en su propio país de origen, regresen a la infancia nada más traspasar los límites físicos de nuestras fronteras", debiendo demostrarse una verdadera situación de desprotección.

La legislación española de Extranjería establece que la Administración del Estado es la última responsable de realizar estas averiguaciones, utilizando todos los medios que se precisen para recabar la máxima información posible sobre el menor, su situación familiar y sobre su país natal; todo ello para poder tomar una decisión coherente con el principio básico que rige la legislación de protección de la infancia, el interés superior del niño; debiendo llevarse a cabo con la mayor celeridad posible para que el menor no quede en situación de guarda provisionaria, lo que supone incertidumbre, inseguridad y limitación en el ejercicio de sus derechos.

A través de una solicitud de las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno, realizarán las gestiones pertinentes en los consulados y en las embajadas de los países de origen de los menores para la localización de la familia o, en caso de que esta no sea posible, de los Servicios de Protección responsables. Si existe una representación diplomática en nuestro territorio se llevará a cabo por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. La complicación estriba en que la efectiva protección y el intercambio de información dependerán de los medios para la resolución de estos expedientes en el lugar de origen. Al final, el informe presentado por los Servicios de Protección de Menores a cargo de los cuales se encuentra el menor será decisivo para la adopción por parte de la Administración de un destino u otro, limitándose la Administración a solicitar del país de origen un salvoconducto para trasladar al menor, como ocurre con las expulsiones.

#### 3.2 Repatriación o permanencia

Las primeras Leyes de Extranjería ni siquiera regulaban esta cuestión de menores no acompañados, hubo que esperar al Reglamento de 1996 que en su artículo 13, titulado "Menores Extranjeros en situación de desamparo" hizo primar la situación de menor a la de inmigrante irregular y prohibió la puesta en marcha de medidas de expulsión en el sentido en que se hace con los mayores de edad.

Tanto la actual LOEX como su Reglamento, modifican este título a "Menores Extranjeros no acompañados" dejando esa declaración de desamparo para más tarde. Esta ley introduce nuevas garantías respecto a la repatriación de los menores a su país, y tan sólo se establecerá si puede llevarse a cabo una real reagrupación familiar o una adecuada protección por parte de los Servicios de Protección de Menores del lugar de origen. Pero el hecho de recibir un permiso de residencia no garantiza a estos niños su permanencia en España, puesto que se establece la posibilidad de una repatriación posterior.<sup>27</sup>

A través de la Instrucción 3/2003, el Fiscal General del Estado trató de dar una vuelta de tuerca y una solución más rápida de los procedimientos legales previstos para los menores,

<sup>27</sup>Artículo 35.8, de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, dice: "La concesión de una autorización de residencia no será obstáculo para la ulterior repatriación cuando favorezca el interés superior del menor, en los términos establecidos en el apartado cuarto de este artículo."

convirtiendo a los chicos/as de 16 años en adultos automáticamente<sup>28</sup>, al interpretar que muchos ya "tienen su propia familia" o "viven de forma independiente". Establece una solicitud de repatriación para los extranjeros entre 16 y 18 años, permitiendo su devolución inmediata en la frontera. Afortunadamente, esta orden del Fiscal fue derogada posteriormente.<sup>29</sup>

A fin de realizar un acercamiento a la evolución de este fenómeno y de las políticas migratorias que se han ido desarrollando en España en materia de repatriación o protección de estos menores, es interesante saber que en 2005 la Junta de Andalucía llegó a pedir una masiva repatriación de 268 menores marroquíes que tenían todos sus papeles en regla. Sin embargo, la Secretaría de Estado de Inmigración declaró que esta repatriación asistida no es tan fácil puesto que, si la familia rechaza acoger al menor, el fiscal debe denegar la solicitud de repatriación.<sup>30</sup> En el "Informe Anual de 2005 sobre el racismo en el Estado español" de la Organización S.O.S. Racismo, donde se detalla más específicamente las consecuencias que pretendía esta Instrucción, expone así en sus conclusiones: "la aplicación de la Instrucción ha reducido en Andalucía el número de menores acogidos en los centros, pero a costa de sacrificar los derechos fundamentales de los menores". En febrero de ese mismo año, desde la Junta de Andalucía se anunció que Cádiz, Almería y Málaga eran las provincias con mayor número de menores inmigrantes acogidos en la Comunidad Autónoma y proponía una inyección de dinero para la construcción de casas de acogida en Marruecos. Como volvemos a percibir, esta situación de "emergencia" en nuestra Frontera Sur ha sido un fenómeno estable y continuado en el tiempo, que no ha mermado desde su aparición.

En 2005, la Secretaría de Estado de Inmigración anunciaba el acuerdo con el Ministerio del Interior marroquí sobre la construcción de dos centros de acogida en Nador y Beni Mellal, que estarían financiados por el Ministerio de Asuntos Sociales, sumándose también las comunidades autónomas<sup>31</sup> a esta iniciativa. Sin embargo, en el trabajo de Unicef, (organismo encargado de la protección de la infancia por la ONU), "El nuevo rostro de la migración. Los menores no acompañados", se "desaconseja la creación de centros para reagrupar o devolver a los menores en consecuencia del memorando firmado entre España y Marruecos en 2003, porque existe un gran riesgo de aplicar intensamente las medidas de reagrupamiento o repatriación de la mayoría de los/as menores no acompañados sin garantizar la salvaguarda de su interés superior".

<sup>28</sup>RUIZ LEGAZPI A.: "La determinación de la edad de los extranjeros indocumentados". Revista de Derecho Político, núm. 61, 2004, págs. 141-172. "El Fiscal entiende que, en estos menores, a pesar de concurrir el elemento subjetivo, como puede ser la ausencia de asistencia moral, falta en ellos la condición que ha de cumplirse acumulativamente (aunque la definición legal no lo exija), que se refiere a la falta de asistencia material. Estos menores no carecen de medios para vivir pues habitualmente realizan actividades remuneradas (aunque no añade que, con los riesgos de la explotación laboral, al no tener permiso para trabajar de forma legal en España). Presume por tanto que han de considerarse emancipados, y no menores, capaz de regir sobre sus bienes y sobre su persona".

<sup>29</sup>Se derogó en noviembre de 2014, por el nuevo Fiscal General del Estado, a través de la Instrucción 6/2004 de 26 de noviembre.

<sup>30</sup>La Junta pide la repatriación de inmigrantes menores ante el colapso de los centros" Libertad Digital (EFE), de 9 de noviembre de 2005.

<sup>31</sup>Cataluña propuso abrir un centro en Tánger, lugar de donde proceden la mayoría de menores que tienen en su territorio. Por su parte, Madrid también quiso abrir un centro en Tánger y otro en Marrakech, financiado en parte por la Unión Europea. Además, Canarias lo quiere en Agadir y Tiznit.

La Federación Andalucía Acoge también creyó necesario sumarse a este rechazo, debido a las denuncias de malos tratos<sup>32</sup> recibidos por los/as menores marroquíes que eran detenidos/as en comisarías de Marruecos.

Respecto a los acuerdos bilaterales, el Acuerdo citado se firmó en Madrid el 23 de diciembre de 2003, es el Memorando de entendimiento entre el Reino de Marruecos y el Reino de España "sobre repatriación asistida de menores no acompañados". Después ha sido el Convenio bilateral España- Marruecos que entró en vigor el 2 de octubre de 2012. Un Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos "sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado", firmado en Rabat el 6 de marzo de 2007.

Si ya el primero firmado en 2003 trataba esta problemática de los menores, permitiendo el retorno de los/as niños/as que ya estaban establecidos en el sistema de protección, a través de una decisión discrecional, violando la policía en muchos de los casos el domicilio del menor para entrar de madrugada<sup>33</sup> en los centros de acogida y llevárselos al aeropuerto directamente, en este último Acuerdo se establecen medidas concretas y acciones específicas con este fin. Por ejemplo, establece como uno de sus objetivos primordiales la repatriación y la reinserción de los menores en sus países de origen favoreciendo el "retorno asistido de los menores al seno de sus familias o a la institución de tutela del país de origen".

Hay que recordar en qué consiste la práctica habitual de la privación de libertad del menor con el fin de repatriación. A través de la intervención del consulado de Marruecos y la Subdelegación del Gobierno de la Provincia en la que se detecte al menor, se pone a éste a disposición de las autoridades judiciales de Tánger, sin ninguna garantía de que se proceda por el interés superior del menor. Pero, si para nuestra legislación es trascendental el superponer la condición de menor a la de inmigrante, no parece coherente realizar devoluciones sin garantías a un país con una ley que instaura el delito de emigración ilegal, donde se castiga indiscriminadamente a toda persona que emigre de forma clandestina, sin distinción entre menores y adultos. La citada ley 02/03<sup>34</sup>, que versa sobre la estancia y entrada de extranjeros y la emigración e inmigración irregular en Marruecos, en su artículo 49 impone multas de tres mil a diez mil dirhams<sup>35</sup> y penas de prisión de un mes a seis meses a todo aquel que abandone el

<sup>32</sup>Human RightsWatch España y Marruecos: "Callejón sin salida: abusos cometidos por las autoridades españolas y marroquíes contra niños inmigrantes".2002.

<sup>33</sup>SOS racismo expone que en el trascurso de estos procedimientos "ni los menores ni sus familias son informados de que se les va a retornar, no se localiza a la familia de origen ni se lleva a cabo un informe social que evalúe la situación y se rompen los procesos formativos de los menores". Informe anual 2005 sobre el racismo en el Estado español. pp. 141.

<sup>34</sup>Dahir nº. 1-03-196 (11 noviembre de 2003) que promulga la Ley nº. 02-03 relativa a la entrada y estancia de extranjeros en el Reino de Marruecos y a la emigración y la inmigración irregulares<sup>35</sup>Cataluña propuso abrir un centro en Tánger, lugar de donde proceden la mayoría de menores que tienen en su territorio. Por su parte, Madrid también quiso abrir un centro en Tánger y otro en Marrakech, financiado en parte por la Unión Europea. Además, Canarias lo quiere en Agadir y Tiznit.

territorio de Marruecos de forma clandestina eludiendo los procedimientos establecidos para tal efecto.

Esta práctica pone de manifiesto que la devolución, en estas condiciones, de un menor migrante a Marruecos no sólo no atiende al preponderante interés del menor<sup>36</sup> sino que lo condena a una sanción penal segura al tiempo que resulta contrario a la normativa internacional sobre el derecho a la libre circulación. Esta ley vulnera la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 que en su artículo 13<sup>37</sup> reconoce el derecho a salir y a volver a tu país, y también es contraria al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 que en su artículo 12 establece que "nadie podrá ser privado del derecho a dejar su país".

A tenor de lo explicado, conviene citar aquí las declaraciones de Juan Cornejo, Secretario de Organización del PSOE andaluz. Aludiendo al interés superior del menor, pretendiendo enmascarar expulsiones masivas de menores procedentes de Marruecos; y en virtud del acuerdo ya citado, que entró en vigor en 2012 aunque sin ninguna actividad, pide al Gobierno la creación e internamiento de los chicos y chicas en Centros de Menores donde se puedan garantizar sus derechos, pero, eso sí, fuera de España.<sup>38</sup>

La pregunta a resolver sigue siendo: **¿las políticas sobre inmigración y protección del menor se dirigen realmente a la atención de sus necesidades o, por el contrario, a cubrir carestías administrativas de control del flujo migratorio?**

En sentido negativo responde el Defensor del Menor en Andalucía<sup>39</sup> que denuncia una "política de favorecimiento de las repatriaciones sin garantías de efectividad de los derechos de los menores custodiados por el Ente Público de Protección" concluyendo que "provoca en muchos menores la necesidad de abandonar inmediatamente el centro de protección ante el riesgo cierto de una inminente repatriación sin garantías".

Conviene recordar aquí por su importancia, el examen de los informes presentados por los Estados, parte en virtud del artículo 44 de la Convención de Derechos del Niño del Comité de Derechos del Niño de 2010<sup>40</sup>, en el que en su apartado 59 expresa su preocupación por los menores extranjeros no acompañados, enumerando una serie de derechos violados por el Estado español. En concreto, en su apartado b) y c) se refieren a este proceso de repatriación;

<sup>35</sup>Moneda marroquí.

<sup>36</sup>MORENO-TORRES SÁNCHEZ J.: "La Seguridad Jurídica en el Sistema de Protección de Menores español". Aranzadi, 2009. pp. 141 y ss.

<sup>37</sup>Art.13.1: "Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado". 13.2: "Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país".

<sup>38</sup>Dolores Tortosa M. (3 de septiembre de 2018). Andalucía pide al Gobierno de Pedro Sánchez la repatriación 'con garantías' de los menores inmigrantes de Marruecos. Diario SUR.

<sup>39</sup>Defensor del Pueblo Andaluz, 2004. Menores inmigrantes en Andalucía: La atención en los centros de protección de menores. Sevilla.

<sup>40</sup>Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 44 de la Convención-Observaciones Finales España, 13 de septiembre a 1º de octubre. (CRC/C/ESP/CO/3-4). Comité de Derechos del Niño.

b) *Los malos tratos infligidos por la policía a niños no acompañados durante su repatriación forzada o involuntaria a su país de origen, al cual son deportados, en algunos casos, sin las garantías necesarias (como el acceso a un abogado, servicios de interpretación, el examen del interés superior del niño y el respeto de su derecho a ser oído); c) La entrega de niños no acompañados (en particular marroquíes) a las autoridades fronterizas, y no a los servicios sociales, del país de origen, en el que pueden ser víctimas de malos tratos y privados de libertad por las fuerzas de seguridad y las autoridades fronterizas.*

Como vemos, la **repatriación sin garantías es un problema recurrente**, y teniendo en cuenta que cualquier decisión dirigida a solucionar cuestiones interpretativas debe sustentarse en el respeto al interés superior del menor, no podemos entender cómo la Comunidad Autónoma de Andalucía sigue insistiendo en esta opción como solución a las deficiencias del sistema, en lugar de reivindicar el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales que ha asumido el Estado español. Tanto la LOPJM como, los textos internacionales sobre la materia<sup>41</sup>, han establecido el mismo como "derecho, principio y norma de procedimiento". Concepto que ya se consagraba en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional le da alcance de "Norma de orden público y por consiguiente de insoslayable observancia en el Ordenamiento jurídico español".<sup>42</sup>

Más allá de si la decisión final es la repatriación o la permanencia, desde Andalucía Acoge consideramos fundamental introducir un trabajo desde la **mediación social transnacional**<sup>43</sup> que permita el trabajo de las relaciones familiares de los/as menores, el cual redundará en un mejor trabajo sobre los procesos psicológicos que tienen los/as menores en su nueva situación y en su caso detectar situaciones en las que el/la menor no tendría garantías de poder ser reagrupado/a atendiendo a su bien superior. Si desde la Administración Española y la del país de origen no son capaces de facilitar dicho proceso, difícilmente se podrá pensar que una repatriación se haría cumpliendo con todas las garantías que establecen la normativa y los acuerdos internacionales.

Hay que recordar que los procesos de retorno y devolución han de ser individualizados, recogiendo la información pormenorizada sobre la conveniencia o no del retorno de cada menor según las características de su familia, entorno y por supuesto, contando con la opinión del propio menor.

**Por último, es muy importante señalar que el hecho de estar tramitándose un posible expediente de repatriación no impide que a los/las menores, de forma pa-**

<sup>41</sup>Con mayor impacto la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y la Carta Europea de los Derechos del Niño del Parlamento Europeo (Resolución A 3-0172/92 de 8 de julio).<sup>42</sup>Art.13.1: "Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado". 13.2: "Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país".

<sup>43</sup>Véase como ejemplo las sentencias 143/1990, 298/1993, 187/1996, 114/1997 y 141/2000.<sup>44</sup>Defensor del Pueblo Andaluz, 2004. Menores inmigrantes en Andalucía: La atención en los centros de protección de menores. Sevilla.

<sup>44</sup><http://www.mugak.eu/menores-jovenes-y-educacion/menores-y-jovenes/mediacion-social-transnacional/definicion>

ralela, se comience a tramitarles la declaración de desamparo, tutela y posterior solicitud de residencia, sin necesidad de esperar a que se cierre el expediente de repatriación.

### 3.3 Problemas detectados desde Andalucía Acoge

#### 3.3.1 Validación de la documentación

El apartado tres del artículo 35, establece que: *"En los supuestos en que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado localicen a un extranjero/a indocumentado/a cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se le dará, por los servicios competentes de protección de menores, la atención inmediata que precise, de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor; poniéndose el hecho en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal, que dispondrá la determinación de su edad, para lo que colaborarán las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario, realizarán las pruebas necesarias."*

El/la menor extranjero/a podrá acreditar su identidad mediante un documento identificativo que permita conocer su nombre y su edad, siempre que éste se considere válido a la luz de la legislación nacional del menor. La cuestión es que la mayoría no porta documentación legal alguna al llegar a España, básicamente, por el temor a una expulsión automática si se logra acceder a sus datos personales. En este caso, el Protocolo Marco establece la posibilidad de incoar un procedimiento de determinación de la edad, donde se le realizará una prueba médica que trate de establecer, con el máximo rigor posible, los años del/a menor.

Normalmente, el primer contacto con el/la menor recién llegado/a es la desconfianza hacia su palabra y documentación. Para confirmar esta aseveración, obsérvese que en el supuesto de que existan indicios de falsedad respecto a los documentos aportados por el/la menor, el Protocolo concluye que deberá entenderse al extranjero/a como indocumentado/a. Este Protocolo, extralimitándose en sus funciones de simple coordinación, es el encargado de desvirtuar el valor probatorio de un pasaporte o documento identificativo válidamente expedido por las autoridades de su país de origen. A través de su Capítulo II, apartado 6, dice así:

*2. No obstante, los pasaportes y documentos de viaje originales emitidos por las autoridades extranjeras a los efectos del artículo 25.1 LOEX serán título suficiente para reconocer la condición de minoría de edad y su filiación salvo que concurra alguna de las circunstancias siguientes:*

*A) Presenten signos de falsificación, se encuentren en todo o parte alterados o se aprecie que han sido corregidos, enmendados o tachados.*

*B) Incorporen datos contradictorios con otros documentos públicos emitidos por el propio país emisor que porte el menor extranjero o de que disponga la autoridad española competente.*

*C) El menor esté en posesión de dos documentos de la misma naturaleza que contengan datos distintos.*

*D) Sean contradictorios con previas pruebas médicas sobre la edad o filiación del titular del documento, practicadas a instancia del Ministerio Fiscal o por otra autoridad judicial, administrativa o diplomática española.*

*E) Sea patente, evidente e indubitada la falta de correspondencia entre los datos incorporados al documento público extranjero y la apariencia física del interesado.*

*F) Contradigan sustancialmente los datos y circunstancias alegadas por el portador del documento.*

*G) Incorporen datos inverosímiles"*

Sin embargo, si tenemos en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo, podemos concluir que ni el artículo 35,3 de la Ley, ni el 190.1 del Reglamento<sup>44</sup> son de aplicación a los/as menores que acreditan su minoría de edad mediante este tipo de documento, salvo en el caso en que se pruebe la falsedad de la documentación.<sup>45</sup>

El Tribunal Supremo, en el Pleno de la Sala de lo Civil en sentencia de septiembre de 2014 (453/2014), fija como doctrina jurisprudencial que *"no cabe cuestionar sin una justificación razonable por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido"*, es decir, una correcta interpretación de la Ley resulta contraria a la realización de pruebas complementarias de determinación de la edad cuando el menor sea poseedor de esta documentación, mientras no se justifique de manera lógica las dudas sobre su validez y se demuestre el fraude de los mismos. De conformidad a esta situación, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha seguido esta línea, reiterando este criterio como puede observarse en los siguientes ejemplos: STC de 23 de septiembre de 2014 recurso nº 452/14, STS de 24 de septiembre de 2014, rec. nº 280/2013, STS de 16 de enero de 2015, de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo rec. nº 214/2014, STC de 3 de Julio de 2015, de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo rec. nº 411/2015, STC de 1 de diciembre de 2016 de la Sala de lo Civil, Sentencia 720/2016, SAP de Barcelona, secc.18ª, nº469/2018, de 22 de junio.

La nueva redacción que se hace del artículo 12.4 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, en la reforma de la Ley 26/2015, traslada al Fiscal la responsabilidad de la decisión so-

<sup>44</sup>En el caso de que la minoría de edad de un extranjero indocumentado no pueda ser establecida con seguridad, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en cuanto tengan conocimiento de esa circunstancia o localicen al supuesto menor en España (...) se pondrá el hecho en conocimiento del Ministerio Fiscal, que dispondrá, en el plazo más breve posible, la determinación de su edad."

<sup>45</sup>CONSULTA 1/2009, de 10 de noviembre, sobre algunos aspectos relativos a los expedientes de determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Es preciso indicar que la situación contemplada en el artículo 35 de la Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social surge en un contexto de ausencia de documentación acreditativa de la identidad y/o de la edad del presunto menor, o de exhibición de títulos con indicios de falsedad o generados en países que de hecho no garantizan la certeza de los datos que sobre la edad del titular figuran en los mismos, por lo que, existiendo dudas al respecto y no habiendo otros medios para despejarlas, puede ser necesario acudir a la práctica de ciertas pruebas médicas para poder determinar aquella de modo aproximado"

bre la fiabilidad o no del documento de identidad que porta el menor extranjero/a, debiendo éste/a: "realizar un juicio de proporcionalidad que pondere adecuadamente las razones por las que considera que el pasaporte o documento equivalente de identidad presentado, en su caso, no es fiable".

Llama especialmente la atención la letra E) del apartado segundo. En él, se establece que la mera discrepancia entre la realidad física de la persona y los datos que contenga su documentación sirve como justificación para considerar al menor o a la menor como indocumentado/a y, como consecuencia, la práctica de pruebas periciales médicas. De nuevo, la jurisprudencia nos recuerda que el interés superior del/a menor es el principio rector de las actuaciones en esta materia y que, por ende, se debe actuar en "favor minoris": «ya se trate de personas documentadas como indocumentadas, las pruebas médicas para la determinación de la edad, especialmente si son invasivas, no podrán aplicarse indiscriminadamente para la determinación de la edad, con la precisión de que cualquier duda sobre la minoría de edad basada en la simple apariencia física de la persona, deberá resolverse a favor del/a menor, habida cuenta de que las técnicas actuales no permiten establecer con total precisión la edad de un individuo y el debate existente al respecto, como han apuntado distintas Defensorías del Pueblo.

La emigración provoca por sí misma, inevitablemente, un desequilibrio que se agrava para los/as menores cuando la duda se resuelve en su contra y se les sitúa en el círculo de los mayores de edad con evidente desprotección en cuanto a los derechos y obligaciones y la consiguiente situación de desamparo desde el momento en que no quedan bajo la tutela de los servicios de protección correspondientes".<sup>46</sup>

Según el informe del Defensor del Pueblo "¿Menores o adultos?: Procedimientos para la determinación de la edad",<sup>47</sup> se ha producido un incremento en el número de actuaciones que denuncian un uso reiterado y sin criterio de los procedimientos de determinación de la edad en menores y solicitantes de asilo, así como irregularidades o demoras en dictar los decretos que fijan provisionalmente la edad de los/as menores. En la misma sintonía, el Informe realizado por la Fundación Raíces y la Fundación Abogacía Española "Sólo por estar solo"<sup>48</sup> denuncia que los/as menores migrantes de ciertos países son objeto de menor credibilidad en cuanto a los documentos expedidos por sus embajadas. Se afirma que la Fiscalía incurre, de manera sistemática, en la determinación de la invalidez de estos documentos, que insta a practicar las pruebas de determinación de la edad que concluyen con la exclusión y desamparo del menor "indocumentado", sobre todo, se hace mención de menores procedentes de Marruecos y del África Subsahariana.

<sup>46</sup>STC de 16 de enero de 2015, Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, rec. nº214/2014.

<sup>47</sup>Defensor del Pueblo: "¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad. Informe monográfico. 2011.

<sup>48</sup>Fundación Raíces: "Sólo por estar solo: Informe sobre la determinación de la en menores migrantes no acompañados". Madrid. 2014. pp 63 y ss.

Según recoge la Fiscalía en su memoria de 2018 (ejercicio 2017) en Córdoba han abierto en esta materia 33 Diligencias, dictándose 19 Decretos de determinación de la edad, de los cuales 12 fueron de mayoría de edad y 7 de minoría de edad.

En la ciudad de Granada, se incoaron 569 expedientes de determinación de edad, de los cuales 299 personas resultaron ser mayores de edad y 218, menores. Se han realizado 41 rectificaciones de Decretos de determinación de edad, 3 inhibiciones, 6 acumulaciones y 2 expedientes se han archivado provisionalmente por fuga. Del total de expedientes, sólo 10 fueron mujeres y el resto, varones.

En Huelva, en esta materia se han incoado 33 expedientes de determinación de la edad, en el marco de los cuales fue necesario la realización de pruebas oseométricas en todos ellos.

En Jaén se han incoado 7 expedientes de determinación provisional de la edad frente a los 13 expedientes del año anterior.

En la ciudad de Málaga se han dictado 304 Decretos de determinación provisional de la edad, 134 de minoría de edad y 170 de mayoría de edad.

En Almería se han incoado 694 expedientes de determinación provisional de la edad y 42 expedientes para determinación del ADN.

En Cádiz y Ceuta se incoaron 1679 expedientes de determinación de la edad de MENAS, con un aumento considerable en la ciudad autónoma de Ceuta que ascendieron a 1379 expedientes.

Melilla habla de la incoación de 591 expedientes de determinación provisional de la edad, manteniéndose la cifra en términos similares al ejercicio de 2016, 591 expedientes.

En Sevilla en el ejercicio 2017 se han incoado 26 expedientes de determinación de edad, de los cuales, 21 resultaron mayores de edad y 5 menores de edad.<sup>49</sup>

En la Frontera Sur, la entrada por puestos no habilitados o la falta de previsión y recursos en los sistemas de protección de menores agrava en gran medida la vulnerabilidad de los chicos y chicas. Desde la Federación Andalucía Acoge hemos podido constatar múltiples irregularidades cometidas respecto a la ausencia de justificación para negar la autenticidad de los documentos aportados, la ausencia de realización de pruebas periciales médicas, la demora o la falta de notificación de los decretos emitidos, la repetición de pruebas oseométricas por cambio de provincia, etcétera.

<sup>49</sup>Memoria de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2018 (Ejercicio 2017). pp 146 y ss

### 3.3.2 Determinación de la edad

En torno a los diversos métodos de comprobación de la minoría de edad, aunque existen diversos medios para probarla como la ortopantomografía o la radiografía de clavícula, sin embargo, en España la más usada es la radiografía del carpo, una medición de la muñeca izquierda, por ser el método más rápido y que supone menos desembolso económico para nuestro sistema sanitario. Suele utilizarse el método Greulich y Pyle y supone la comparación ósea de los/as jóvenes con unos patrones que fijó este investigador en 1959 y que realizó sobre diferentes etnias americanas. En diversos estudios médicos<sup>50</sup> se alerta de la importancia de tomar en consideración este hecho a la hora de realizar la prueba sobre otras poblaciones en las que han podido influir diferentes factores. Este método ha suscitado toda una serie de rechazos, dudas y polémicas tanto en el ámbito jurídico como en el médico, ya que no se trata de un procedimiento que concluya en resultados exactos, fiables, sino que por sí misma esta prueba solamente debería ser un dato más para tener en cuenta, puesto que el margen de error que se desprende de ella es de al menos dos años<sup>51</sup>. Si tenemos en cuenta que la media de edad de los/as menores que llegan a nuestras costas es de 16 años<sup>52</sup>, ese margen de error puede traer consecuencias devastadoras. Por este motivo la Instrucción 2/2001 del Ministerio Fiscal manifiesta la necesidad de establecer la edad límite en la inferior de la horquilla que establezcan las pruebas oseométricas.

La jurisprudencia también se manifiesta a este respecto por ejemplo en el Auto de apelación dictado por la sección 22 de la Audiencia Provincial de Madrid 0032/2012, de 2 de febrero de 2012, que dice: "De parte, y nunca se repetirá lo suficiente esta afirmación, la estimación forense de la edad es una valoración médico legal que nunca, ni siquiera en aquellos casos en los que la bibliografía médica parece apoyar conclusiones absolutamente certeras, constituye un diagnóstico de certeza". También la STC de 10 de diciembre, del Tribunal Supremo, Sala 2º de lo Penal, nº 842/2014, por visibilizar algún ejemplo.

En el ámbito internacional también nos recriminan la práctica de esta prueba. En el informe de 2011 sobre la eliminación de la discriminación racial en España, presentado a la **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de Naciones Unidas**, el Comité expresa su preocupación por la rutinaria utilización de la prueba radiológica para la determinación de la edad, trayendo consigo la catalogación del/a menor como adulto, debido a su alto margen de error y su consecuente exclusión del sistema de protección. Por su interés reproducimos la denuncia de esta Instrucción: "*El Comité insta al Estado parte a que con la finalidad de garantizar que los menores no acompañados no sean*

*clasificados como adultos y gocen de las medidas de protección aplicables para niños, revise diferentes métodos de determinación de edad y a que invierta en la puesta en marcha de pruebas fiables, actualizadas y que no sean dañinas para la integridad física de los menores". Póngase atención a los adjetivos que describen el objetivo al que España debe dirigirse, procedimientos "fiables" y "actualizados".*

En la actualidad, en supuesto de duda, y si la prueba lo apoya, se considera al/a menor mayor de edad. De esta forma, éste incurre en una infracción administrativa contraria a la ley de extranjería 4/2000; se encuentra de forma irregular en España y por tanto puede ser sancionado con la expulsión. Este "limbo jurídico" los/as condena a esconderse del sistema institucional y a caer en manos de redes y mafias de explotación o a practicar la mendicidad y el hurto para poder sobrevivir. Esta imagen de los/as menores migrantes sin referentes familiares refuerza los estereotipos que la mayor parte de la población española ya tiene integrados en sus conciencias, debido al lenguaje alarmista de los medios de comunicación y de nuestros políticos. Son considerados delincuentes<sup>53</sup>, niños indeseables, peligrosos<sup>54</sup>.

Como venimos señalando desde Andalucía Acoge, si los/as menores tuvieran garantías de recibir una educación adecuada y adaptada a sus necesidades y de que van a recibir la documentación que les corresponde por imperativo legal, muchos de ellos/as no emprenderían esta escapada. Por lo tanto, debemos seguir denunciando la falta de voluntad política a la que asistimos a diario por garantizar los derechos de los/as menores extranjeros/as que llegan a España, sin que el desconocimiento de las causas que los llevan a abandonar el centro de protección o situación económica del país les pueda servir más de excusa.

Hasta tal punto llega esta situación en la Comunidad Autónoma de Andalucía que merece una especial mención el Informe Anual del Defensor del Pueblo 2017, donde se recogen un elevado número de quejas. En dichas quejas se reflejan varias deficiencias del procedimiento respecto a extranjeros/as indocumentados/as. Entre ellas cabe destacar el incumplimiento del artículo 35.3 de la LOEX<sup>55</sup>, por el que se dispone que la localización de los mismos cuya minoría de edad no pueda establecerse con seguridad, se pondrá en conocimiento del ministerio Fiscal a efectos de que disponga la determinación de su edad y dicte el correspondiente decreto.

<sup>50</sup>MSITARA.M. "De los niños en peligro a los niños peligrosos. Control social, tratamiento institucional y prácticas socio-educativas hacia adolescentes entre la represión y el castigo". Tesis de la Universidad de Barcelona, Facultad de pedagogía. Departamento de teoría e historia de la educación. p.114. Esta autora describe la situación de incomprensión al que se somete al niño inadapitado, exponiendo que "si éste no se adapta al modelo que impone la institución y "fracasa" en los hábitos "únicos y legítimos" instruidos en la misma, se entiende que es debido a la deficiencia, anomalía, inadaptación del propio niño"

<sup>51</sup>El consumo de drogas por parte del colectivo de los MENA es otro de los problemas a los que se enfrentan muchos de ellos. Si bien algunos han tenido un contacto inicial con estupefacientes en su lugar de origen, muchos estudios de campo confirman este hecho como parte y consecuencia del proceso migratorio y del abandono por parte de las entidades públicas. La necesidad de olvidar el hambre, el frío, una forma de escapar a la dura realidad que El Dorado les ha ofrecido, los abusos institucionales, policiales o cívicos llevan a estos menores al uso de estas sustancias. FERNÁNDEZ GARCÍA.B. "Menores Extranjeros no Acompañados (MENA), un colectivo especialmente vulnerable ante las drogas" Revista de servicios sociales, Nº48, 2010, págs. 145-153.

<sup>52</sup>El igual se considera en 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.

<sup>54</sup>MALAVÉ Y. Rojas, I. 2000. "Análisis carpal como indicador de maduración ósea", o SOBRADILLO RUIZ, B. "Evaluación de la maduración ósea y pronóstico de talla final". Este último comenta que la posible diferencia de factores medioambientales o socioeconómicos podría conducir a error y debería tomarse en cuenta la maduración ósea de la población en general de la que provenga el menor.

<sup>51</sup>"Resolución sobre el proceso de determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados" de la Sindic de Greuges de Catalunya.

<sup>52</sup>GOENECHEA PERMISÁN C. "Menores inmigrantes no acompañados: un estudio de su situación en la actualidad". Universidad Complutense de Madrid, 2006. pp 3 y ss.

Desde Andalucía Acoge pensamos que es fundamental la denuncia y la incidencia política y social para la defensa de los Derechos Humanos, pudiéndose cambiar el rumbo de las directrices hacia el respeto de los mismos. Como consecuencia de las reiteradas irregularidades que se han sucedido en la ciudad de Málaga, referidas al incumplimiento del imperativo legal de la inmediata puesta a disposición del presunto menor ante el Ministerio Fiscal una vez que se le detecta, procediendo en su lugar al traslado directo de comisaría al hospital o al centro de salud, sin que éste en muchos casos ni siquiera lo vea, o también a la ausencia de médico forense durante la intervención, se han llevado a cabo insistentes denuncias por parte de los abogados/as del turno de Oficio de pateras en Málaga, dando lugar a una recomendación del Defensor del Pueblo **en la que se exhorta a la policía a informar previamente a la Fiscalía para que ésta acuerde la realización de las pruebas**, que han acabado con la proclamación de una Orden Interna de la propia Policía para exigir el cumplimiento de Ley, recordar también que la propia Fiscalía de Málaga tiene unos criterios "propios" para validar los informes de determinación de la edad.

También, otra de las vulneraciones de derechos que sufren estos menores de edad en nuestra frontera sur, se refiere a la inscripción de fechas de nacimiento erróneas, arbitrarias, y en algunos casos múltiples, que se suceden en las llegadas por vía marítima. Por ejemplo, desde algunas de nuestras entidades se ha podido constatar como diversos chicos cumplían la mayoría de edad en la misma fecha, 1/1/2000, pocas semanas después de su llegada a España y sin haber tenido en cuenta las declaraciones de los mismos protagonistas. Las condiciones para la asistencia jurídica que se dan en estas circunstancias son más que deficientes, violando las normas que regulan este derecho. Los profesionales se ven obligados a asistir de manera colectiva, sin entrevistas individualizadas, en espacios que no están habilitados, sin funcionarios/as policiales y sin poder garantizar un seguimiento de los casos por la desaparición de los/las menores.

Para intentar paliar esta situación, en Motril se están realizando cursos de formación para los profesionales que atienden a estos/as menores; idea promovida desde el grupo de extranjería del Colegio de Abogados de Granada. Compartiendo información, sentencias, fundamentos jurídicos y experiencias, se pretende dotar de herramientas a los técnicos para impugnar pruebas de determinación de la edad, recurrir decisiones de denegación de asunción de tutela, etcétera.

Desde nuestras entidades nos hemos encontrado con diversos casos en los que, **pese a disponer de documentación** que acredita la minoría de edad de los/as menores, y tras realizarles la **prueba oseométrica** han sido declarados/as mayores de edad dejándoles fuera del sistema de protección.

### 3.3.3 Valoración de las pruebas y consentimiento informado

En el caso, y sólo en el caso, de detectar a un/a menor indocumentado en el sentido que explicábamos anteriormente, es decir, que no aporte ningún tipo de acreditación de su identidad, o una vez que se haya probado la falsedad de los mismos, es necesario que se proceda a realizar un informe pericial que incluya la variabilidad del margen de error derivados de las pruebas en sí y del desarrollo del menor, así como que se establezcan unas condiciones mínimas para su valoración. Respecto a este procedimiento, el Defensor del Pueblo andaluz se ha manifestado en reiteradas ocasiones, y en su último Informe Anual 2017, el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones con los Menores Extranjeros No Acompañados *"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"*<sup>56</sup>.

En dichas pruebas médicas se dice que se debe incluir una **entrevista personal, una exploración física, un examen radiológico del carpo, ortopantomografía dental, y en caso de duda, un estudio radiográfico de la extremidad proximal de la clavícula**, para "asegurar una correcta fiabilidad científica", poniendo de manifiesto las deficiencias en la precisión y la diversidad de las poblaciones sobre la que se aplica. La influencia de factores genéticos, nutricionales o étnicos deben tenerse en cuenta a la hora de valorar el proceso de maduración del individuo, siendo conscientes de las diferencias étnicas existentes entre las distintas poblaciones.

En marzo de 2017, el Defensor del Pueblo Andaluz y la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía iniciaron actuaciones con el fin de identificar al organismo autonómico competente para crear e impulsar un protocolo territorial que permita coordinar la actuación de los profesionales en el ámbito sanitario, los requisitos pertinentes para las pruebas de determinación de la edad y el respectivo informe, la especialización de los técnicos, etcétera. A fecha de la redacción de este informe no tenemos conocimiento de que se haya resuelto nada sobre este asunto.

La necesidad de previo consentimiento de la persona interesada hace imprescindible que primero haya una adecuada comprensión del alcance y de la pretensión de las pruebas periciales médicas, por esta razón consideramos fundamental la presencia de la figura del defensor/a o representante del menor desde el inicio del procedimiento para un verdadero consentimiento informado, bien en la figura de un letrado/a o cualquier persona física o jurídica que elija el/la menor. Es importante mencionar por su relevancia, que el/la presunto menor puede ser trasladado ante el Ministerio Fiscal antes de proceder a ordenar la práctica de las pruebas médicas, cuando el/la menor no preste su consentimiento para la realización de las pruebas.

<sup>56</sup>Conclusiones de la Jornada de Trabajo sobre Determinación Forense de la Edad de los MENA. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España. En: Revista Española de Medicina Legal. 2011, Vol. 37, número 1, enero-marzo.

Acudiendo de nuevo a la jurisprudencia, encontramos la Sentencia de 31 de octubre de 2006, del Tribunal Supremo, que expone: *"Hemos de concluir que la deficiente información de derechos que se hizo al interesado, y más concretamente la falta de información sobre la posibilidad de recabar la asistencia letrada de un Abogado de oficio, derivó en una situación real y efectiva de indefensión para él, más aún habida cuenta de su condición de extranjero desconocedor del idioma y el Derecho español. Indefensión que reviste una trascendencia invalidante de las actuaciones administrativas que culminaron en la resolución impugnada"*, por lo que se podría aplicar en el presente caso.

El propio Consejo General de la Abogacía Española se manifiesta al respecto, instando a recurrir el internamiento de presuntos menores de edad cuando se haya practicado sobre ellos las pruebas médicas basadas en la radiografía del carpo izquierdo. Las califica como "muy falibles y poco aconsejables" insistiendo en la insuficiencia de éstas y la exigencia de reflejar la horquilla derivada de su alto margen de error. Además, denuncia la privación de asistencia durante la misma, y la irrecurribilidad del Decreto de determinación de la edad.

Teniendo en cuenta lo anteriormente descrito, desde Andalucía Acoge, consideramos fundamental que **sólo se realicen estas pruebas en los casos en que resulte totalmente necesario por falta de documentación o una vez que se ha probado la falsedad de los mismos**. Y que en caso de realizar la **prueba médica, ésta sea completa, y no un simple examen del carpo izquierdo, como se exige desde los colectivos profesionales en esta materia**, como señalamos más arriba. Antes de proceder a dichas pruebas, el/la menor debe tener acceso a **un verdadero asesoramiento e información (en su idioma materno) de lo que significan estas pruebas y las consecuencias que derivan** (asesoramiento jurídico permanente y desde la llegada). Por último, habría que añadir que **mientras se resuelven todas las dudas se debe dar protección al migrante como menor**, para garantizar sus derechos si una vez obtenidos los resultados se constata su minoría de edad.

### 3.3.4 Recurribilidad del decreto de determinación de la edad

El Protocolo, como disposición de simple coordinación entre entidades e instituciones competentes en la materia, haciendo una interpretación expansiva de los supuestos en los que al menor se le considera indocumentado, acuerda la práctica de pruebas de determinación de la edad en supuestos que son cuanto menos discutibles. Recientemente el Tribunal Supremo ha dictado sentencia al respecto<sup>57</sup>. La organización "Fundación Raíces" interpuso un recurso que pretendía la declaración de la recurribilidad del Protocolo Marco y, en consecuencia, el régimen de impugnabilidad de los Decretos del Ministerio Fiscal que ponen fin al expediente del menor. El debate está entre la posibilidad de impugnación directa de una disposición general en virtud del derecho establecido en el artículo 25 de la Ley reguladora de la Jurisdicción

Contencioso-administrativa o si el objeto de la misma deben ser los actos de aplicación de estas disposiciones generales, posibilidad que viene establecida en el artículo 1 de la misma Ley para salvaguardar el derecho a la tutela judicial efectiva.

El Tribunal entiende que este Protocolo es una disposición que no posee naturaleza normativa y que por tanto queda excluido del recurso contencioso-administrativo según el artículo 25 de la Ley Jurisdiccional<sup>58</sup>. En virtud del artículo 190 del Reglamento LOEX, el Protocolo es una mera instrucción interna para coordinar y jerarquizar la intervención de las distintas instituciones competentes, que no innovan en el ordenamiento jurídico, por lo que la sala no entiende que haya un exceso respecto a finalidades previamente establecidas en la LOEX y su Reglamento, limitándose entonces a "imponer criterios para determinar una u otra situación, pero sin afectar a la propia norma reglamentaria" y que además "no trascienden a los ciudadanos/as porque se reserva para el ámbito interno de la propia Administración". Esta sala rechaza así que el apartado 6º, 1º del Protocolo, Capítulo II, que presenta una serie de criterios a tener en cuenta para la consideración del presunto/a menor como "indocumentado/a" sea una disposición reglamentaria, considerando que su función no es más que la de dirigir la actividad de los funcionarios y autoridades intervinientes.

En lo que respecta a la actividad del Ministerio Fiscal, sus resoluciones y la posibilidad de impugnación de los mismos, también se han hecho distintas reclamaciones por la dificultad de oposición al Decreto de determinación de la edad dictado por éste. Desde el Protocolo se remite al Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, artículo 5, por el cual se autoriza que "para el esclarecimiento de los hechos denunciados o que aparezcan en los atestados de los que conozca, puede llevar a cabo u ordenar aquellas diligencias para las que esté legitimado según la Ley de Enjuiciamiento Criminal, las cuales no podrán suponer la adopción de medidas cautelares o limitativas de derechos", aplicando así el Protocolo preceptos ya establecidos en otros Reglamentos, sin añadir nada nuevo al ordenamiento jurídico. Para nuestro interés, el mismo Protocolo, Capítulo V, apartado 1º, 3º, establece que el decreto que resuelve sobre la mayoría o minoría de edad tiene carácter provisional, pudiendo ser modificada "tanto de oficio como a instancia de quien ostente un interés legítimo, cuando se aporten datos o circunstancias sobrevenidas o que, siendo preexistentes, no se hubieran valorado por haberse conocido con posterioridad a la decisión adoptada." Siendo apoyado también por la jurisprudencia (Autos de la Sala Primera del Tribunal Constitucional de 9/9/2013, Nº 151/2003 y 172/2013).

En 2018 el Comité de Derechos del Niño publicó unas Observaciones Finales sobre los derechos de la infancia en España<sup>59</sup>, en relación con los menores extranjeros no acompañados, expresando serias preocupaciones en la actuación de la Fiscalía. A raíz de la misma, la **Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado publicó la Nota Interna Nº 2/2018**

<sup>57</sup>Sentencia nº131/2018 de Tribunal Supremo, Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo, de 31 de enero de 2018.

<sup>58</sup>25.1."El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivo o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos"

<sup>59</sup>Observaciones Finales sobre los derechos de la infancia en España del Comité de Derechos del Niño, número 44, 2018

sobre seguimiento de los expedientes de revisión de los decretos de determinación de la edad de extranjeros/as indocumentados/as cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, y entre los que se incluyen el respeto al principio "en caso de duda pro-minoría" o la naturaleza cautelar y provisional del Decreto Fiscal. Así mismo, recuerda la posibilidad de revisión del expediente ya establecida en la Consulta 1/2009, pudiendo ser revisada por el propio Ministerio Fiscal o judicialmente.

Otra de las reivindicaciones en el citado recurso versa sobre la ausencia de previsión y obligatoriedad de la intervención del letrado o defensor judicial en la prestación del consentimiento. Como comentábamos con anterioridad, esta exigencia debe ser preceptiva y aplicarse en la totalidad de los casos.

Desde Andalucía Acoge, siguiendo las recomendaciones de Albert Pares (Abogado y presidente de la Asociación Noves Vies), **proponemos que**, en caso de no conseguirse esta revisión, *recurra la decisión de la administración por la que se acuerda la no asunción de la tutela, alegando los mismos fundamentos jurídicos de "favor minoris", "en caso de duda pro-minoría", interés superior del menor, derecho del menor a ser oído, etcétera.*

### 3.3.5 Plan de emergencia

Desde 2015 la Junta de Andalucía cuenta con un Plan de Emergencia de atención a menores inmigrantes para, según sus palabras "coordinar las actuaciones y los medios materiales a nivel regional, de manera que siempre se disponga de una serie de recursos preparados para atender estas llegadas de manera más rápida y eficaz"<sup>60</sup>. Sin embargo, este plan ha demostrado ser manifiestamente mejorable, sobre todo porque se basa en un mapa de recursos residenciales que es deficitario. **Desde Andalucía Acoge consideramos fundamental ree-laborar dicho plan, contando con la participación de todas las administraciones y agentes implicados/as** en la atención a los/as menores migrantes sin referentes familiares.

Este Plan de emergencia debería ir acompañado de un **aumento de las plazas de acogida en el Sistema de Protección de Menores**, lo que redundaría en una mejora para todos/as las/os menores que necesitan utilizarlo, y de un uso adecuado de la primera acogida, no excediendo los tres meses para el traslado a los centros residenciales básicos.

A la falta de previsión por parte de la Administración autonómica de Andalucía, y de las de Ceuta y Melilla, se le suma también la **falta de coordinación y apoyo del resto del Estado y desde la propia Unión Europea**, lo que ha supuesto una improvisación que ha repercutido y repercute en una atención deficiente de las y los menores que deben ser atendidos/as.

<sup>60</sup><https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypoliticassociales/areas/infancia-familias/separacion-familia/paginas/ocogimiento-residencial.html>

### 3.3.6 Registro de "mena"

El artículo 215 del Reglamento LOEX reorganiza el régimen jurídico del Registro de MENAS, que se ubica en la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, coordinado por el Fiscal General del Estado. En este Registro se contendrán datos personales de los/as menores, estén o no documentados, desde que se determine su minoría de edad. Para ello, deben colaborar todas las instituciones, organizaciones o servicios de protección a fin de obtener los máximos datos posibles. A este fin responde también el número 10 del citado artículo 35 de la LOEX que dice así: "Se adoptarán las medidas técnicas necesarias para la identificación de los menores indocumentados, con el fin de conocer las posibles referencias que puedan existir en alguna institución pública, nacional o extranjera, que se encargue de su protección". Sin embargo, no constan en el citado registro asientos referidos a los que han sido sometidos a procedimientos de determinación de edad, cuando ha recaído decreto de la fiscalía acordando su mayoría de edad. Ocurre 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.

A través del Informe del Defensor del Pueblo Andaluz de 2017, sabemos que tampoco se ha podido conocer el **número de autorizaciones de residencia en vigor** de las que son titulares estos/as menores, ya que la aplicación informática del registro no contempla esta variable, como tampoco se pueden saber los **datos sobre extranjeros/as residentes legales**. Todo esto unido a la **falta de actualización** de las bases de datos policiales, que no reflejan la desaparición de los menores de los centros de protección asignados.

Resulta evidente la necesidad de replantear el funcionamiento de este Registro, que supone la fuente de información más real respecto a estos menores y uno de los instrumentos más importantes para su verdadera protección. **La inexactitud en los datos supone un fracaso del sistema, debiendo mejorarse la comunicación entre entidades y autoridades competentes.**

Igualmente creemos que deben mejorar los mecanismos de coordinación de las administraciones encargadas de la protección a la infancia de las distintas Comunidades Autónomas, especialmente Ceuta y Melilla con Andalucía, para mejorar las vías de comunicación y traspaso de información y documentación de los/as menores acogidos/as.

Para llevar a cabo todo esto, consideramos clave **reforzar el Servicio Público de Protección de Menores**, con más personal para agilizar los expedientes y para atender a los/as menores en los centros (Mediadores/as Interculturales y Traductores/as incluidos).

### 3.3.7 Deficiencias en los centros emergencia

Desde el año 2017, ante la saturación de los "Centros de Acogida Inmediata" del sistema de protección de menores andaluz, en lugar de mejorar el propio sistema, la Junta de Andalucía ha optado por la vía de la contratación de los denominados "Centros de Emergencias" de carácter temporal bajo el contrato directo con las entidades Engloba, Fundación Samu, Anide, Afinsa e Interprode. Estas plazas se han ido renovando o ampliando y tienen una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2019.

Estos dispositivos de emergencia son específicos para la atención de menores migrantes sin referentes familiares y se mantienen en un **limbo con respecto al sistema de protección a la infancia**. El primero se abrió en la ciudad de Granada, el 23 de junio del 2017, disponía de 30 plazas; en Cádiz se habilitaron 40 plazas, y 30 en Almería (20 en Chirivel y 10 en Huerca-Overa). En agosto de ese mismo verano, debido a la falta de recursos, se decidió habilitar otras 200 plazas repartidas en las ciudades de Almería, Cádiz, Huelva y Granada, de las que 130 se habilitaron en Granada, repartidas en las localidades de Víznar y Motril. En Víznar, un pueblo a 11 kilómetros de Granada capital, se encuentra uno de los albergues que la empresa pública andaluza Inturjovent cedió a la Administración de la que depende para dar asilo urgente a la llegada de personas. La ausencia de declaraciones de desamparo, de asunción de la tutela por parte de la Junta de Andalucía, la carencia de un registro que refleje las fugas y la ocupación casi inmediata de las plazas que dejaban libres los/as menores "fugados", la falta de escolarización, etc. Además, se suponía que, a los tres meses de estancia en este recurso de emergencia, los menores serían trasladados a un centro con las garantías necesarias (es decir, a un centro residencial básico), sin embargo se han dado casos en los que se les vuelve a derivar a otro recurso de esta naturaleza, perpetuando la situación de desamparo, inseguridad e inestabilidad que crea tanta ansiedad en los niños y niñas. Nos consta, por ejemplo, el traslado de al menos 25 menores que residían en Víznar (Granada) a otro centro de emergencias en Arcos de la Frontera (Cádiz); cuando ya los/as menores llevan bastante tiempo habituándose al centro y al contexto del entorno, se les empuja a empezar de nuevo su proceso de adaptación e integración en otra provincia.

Desde Andalucía Acoge nos preocupa la situación de desprotección en la que pueden encontrarse los/as menores dentro de esos dispositivos, ya que oficialmente no son considerados dentro del sistema de protección. En la improvisación de estas acciones hemos podido constatar cómo se producen **malas prácticas como las que enumeramos a continuación:**

- Centros que, bien por su situación geográfica (se encuentran lejos de los recursos de socialización y servicios) o por su elevado número de plazas, distan de ser óptimos para la atención de los menores acogidos.
- Dificultades para acceder a atención sanitaria, escolarización u otros servicios básicos.
- Personal insuficiente, con precarias condiciones laborales y en ocasiones con poca formación para atender individualmente a los menores.
- Un número elevado de ausencias (fugas) y la gestión que se hacen de ellas. Algunas de ellas relacionadas con el tráfico o la trata de personas.
- Lentitud, o inexistencia en algunos casos, en los traslados a los recursos residenciales básicos del Sistema de Protección.
- Menores que han salido de esos centros tras su mayoría de edad sin tramitación de expediente alguno, por lo que no tienen la consideración de "extutelados/as" y no disponen de ningún tipo de documentación ni acceso a recursos de mayoría de edad.

4

Fase de acogida  
en el sistema de  
protección



## 4. Fase de acogida en el sistema de protección

### 4.1 Andalucía

Los y las menores migrantes sin referentes familiares, una vez confirmada su minoría de edad, pasan a disposición de la Administración competente en materia de protección de menores, que como ya comentábamos con anterioridad, son las Comunidades Autónomas que los/as detecten. El artículo 13, apartado 23, del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de Instituciones públicas de protección y tutela de menores, respetando la legislación civil, penal y penitenciaria, correspondiendo a la Administración de la Junta de Andalucía, a través de sus órganos competentes, la consideración de entidad pública a la que se le encomienda la protección de menores. Según la normativa, la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, a través de la Dirección General de Infancia y Familias y de sus Delegaciones Territoriales, es la entidad pública competente en protección de menores en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Los artículos 61 y 62 del Estatuto de Autonomía de Andalucía son los que establecen esta responsabilidad en materia de menores. Serán los artículos 18 y 37 donde se establezcan sus derechos y los principios rectores que regirán las políticas públicas dirigidas a su protección. La aplicación de estas políticas públicas deberá tener un enfoque basado en una interpretación favorable de la legislación, la toma en cuenta de los intereses del menor, y la garantía de su desarrollo físico, psicológico, emocional y formativo.

**En caso de que una persona menor de edad se encuentre en una situación de desamparo, la Entidad Pública tiene por ministerio de Ley su tutela adoptando así las medidas de protección necesarias.** Cuando la administración asume la tutela de una persona menor de edad, en función de su situación y características se le aplica unas medidas de protección, éstas pueden ser acogimiento residencial, acogimiento familiar o adopción nacional o internacional.

La estructura del sistema de Protección de Menores en esta Comunidad, a través del Decreto 42/2002, de 12 de febrero, del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa, establece la figura de la **Comisión Provincial de Medidas de Protección de Menores**. Se trata de un órgano administrativo colegiado, que se constituirá en cada Delegación Provincial, compuesto por nueve profesionales<sup>61</sup> y asistido por un Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Entre sus funciones, están la **declaración de la situación legal de desamparo de los/as menores, la asunción de la tutela** o de la guarda de éstos/as o la designación de

<sup>61</sup>El órgano contará con la siguiente composición: El/La Delegado/a Provincial, que actuará como Presidente/a, La Jefe/a del Servicio especializado en protección de menores, el/La titular de una Jefatura de Servicio de la Delegación Provincial, dos técnicos/as del Servicio especializado en protección de menores, un/a profesional sanitario/a del Sistema Sanitario Público de Andalucía, un/a profesional de la educación del Sistema Educativo Público de Andalucía, un/a profesional de los Servicios Sociales de la provincia, y por último un/a funcionario/a de la Delegación Provincial, que actuará como secretario, con voz pero sin voto.

la vía por la que se ejercerá la tutela, así como sus responsables. Cuando se trate de acogimiento residencial, la Comisión será la última responsable en las decisiones que se tomen respecto al menor de edad, además de su constitución, asignación, modificación y su extinción.

Por su interés, comentar que el número de vistas-inspecciones realizadas a Centros de Protección de Menores durante 2017 asciende a 202, distribuidas por provincias en los siguientes términos: Almería, 35; Cádiz, 18; Córdoba, 16; Granada, 26; Huelva, 18; Jaén, 16; Málaga, 62 y Sevilla, 12.<sup>62</sup>

Los datos más actualizados sobre los y las menores en el sistema de protección a los que hemos tenido acceso son los del Observatorio de la Infancia en Andalucía<sup>63</sup> y los del Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia<sup>64</sup> del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Teniendo en cuenta los mismos, en 2017 la Junta de Andalucía asumió la **guarda de 1.280 menores, la tutela de 5.231** y atendió mediante "**otras causas**" a **1.611 menores**.

Menores atendidos en Andalucía en 2017				
Tutelas	Guardias Voluntarias	Guardias provisionales	Otras Causas	Total
5231	27	1253	1611	<b>8122</b>

Fuente: Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, número 20, de 2017

<sup>62</sup>Memoria de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2017 (Ejercicio 2016), pp 167.

<sup>63</sup>Menores de edad en Andalucía. Datos cuantitativos. Informe 2018 [https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/5652\\_d\\_EstadoinfanciaAndalucia\\_2018.pdf](https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/5652_d_EstadoinfanciaAndalucia_2018.pdf)

<sup>64</sup>Boletín de datos estadísticos de medidas de protección de infancia, nº20, de 2017 [https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/5655\\_d\\_BoletinProteccion20Provisional.pdf](https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/5655_d_BoletinProteccion20Provisional.pdf)



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía

De estos/as menores, a 31 de diciembre de 2017, **3.152 se encontraban en acogimiento familiar**, **2.600** en la modalidad de **acogimiento residencial** y se constituyeron **99 adopciones nacionales**.

Menores en Andalucía a 31/12/17				
	Nacionalidad Española	Nacionalidad Extranjera	Total	Altas totales 2017
Acogimiento residencial	1359	1241	<b>2600</b>	<b>3918</b>
Acogimiento Familiar	3038	114	<b>3152</b>	<b>799</b>
<b>Total</b>	<b>4397</b>	<b>1355</b>	<b>5752</b>	<b>4171</b>

Fuente: Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, número 20, de 2017

#### 4.1.1 Adopción

La **adopción** está pensada para proporcionar una familia a niños y niñas que carecen de ella o que, teniéndola, no pueden permanecer en la misma por distintos motivos, garantizándoles a través de esta nueva relación familiar, la atención necesaria para su desarrollo. En 2017, había 338 familias pendientes de asignación, se registraron un total de 201 propuestas de **adopciones nacionales** y se constituyeron 99. En cuanto a la **adopción internacional**, hubo 107 nuevos ofrecimientos, 352 familias pendientes de asignación y se adoptaron 36 menores extranjeros.

#### 4.1.2 Acogimiento familiar

En lo que se refiere al **Acogimiento familiar**<sup>45</sup>, esta alternativa posibilita la integración de un/a menor en un núcleo familiar, evitando así su estancia en un Centro de Protección de Menores. Esta medida resulta incompatible con la adopción, ya que se mantienen los vínculos con la familia biológica, pudiendo tratarse de familiares con relación de parentesco (familia extensa) o en familia ajena debido a la inexistencia de familiares o su falta de idoneidad. Existen distintas tipologías según las necesidades del niño: de **urgencia, temporal, permanente y especializado**.

El acceso a la **figura del acogimiento familiar en el caso de los menores migrantes sin referentes familiares es muy limitado**, debido a diversas causas como la edad de los jóvenes, la dificultad general para encontrar familias acogedoras (en especial para estos perfiles) y en cierta manera también por una autolimitación por parte de las y los profesionales de los centros y del servicio de protección a la hora de entender a estos chicos y chicas como susceptibles de un acogimiento familiar. A esto se le une la dificultad de acceder a acogimientos con familia extensa y las limitaciones presupuestarias para acceder a un apoyo remunerado a las posibles familias acogedoras.

De los 3152 acogimientos familiares a 31 de diciembre de 2017, sólo 144 correspondían a menores extranjeros. El 50,7% eran de niños o chicos y el 49,3% niñas o chicas. Con respecto a las edades el 40,8% de los/as menores tenían de 0 a 3 años, el 26,1% de 4 a 6 años, el 21,7% de 7 a 10 años, el 9,0% de 11 a 14 años y el 2,4% de 15 a 17 años.

<sup>45</sup>La Ley 21/1987, de 11 de Noviembre por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción, introdujo la configuración del acogimiento familiar como una nueva institución de protección del menor, siendo concretada la figura por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, dando nueva redacción, entre otros a los artículos 172,173, y 173 bis del Código civil, en materia de acogimiento familiar, y contemplando la posibilidad de establecimiento por la Entidad Pública competente de compensación económica a favor de acogedores.



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía

Paradójicamente también nos encontramos con casos de **menores migrantes que tras ser localizado algún familiar**, o incluso conocido de la familia, se les permite irse con ellos, en ocasiones **sin más trámite que una simple firma**, hecho impensable de tratarse de un menor de origen español.

Hay que señalar que existe una figura que, sin llegar a ser acogimiento, sí posibilita a los menores pasar algún tiempo fuera de los centros de protección, se trata de la **figura de las familias (o personas) colaboradoras**, que proporcionan a los niños y niñas la posibilidad de ampliar sus redes de apoyo y de convivir en un entorno familiar fuera del centro de protección en algunos períodos. Consideramos clave potenciar esta figura para todos los chicos y chicas que se encuentran en el sistema de acogimiento residencial, especialmente con los que carecen de una mínima red de apoyo, como es el caso de los menores migrantes sin referentes familiares.

Desde hace unos años la Junta de Andalucía viene impulsando acordar los **acogimientos familiares como preferentes**, y como preceptivo cuando el menor tenga menos de 12

<sup>64</sup> Plan de Infancia y Adolescencia en Andalucía 2016-2020. La Infancia en todas las políticas y en todos los municipios. Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Marzo 2016. p 107

<sup>65</sup> Circular del 12 de junio de 2012 "Nuevas líneas de actuación en materia de centros de protección de menores".

<sup>66</sup> Observatorio de la Infancia en Andalucía, Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. "Menores de edad en Andalucía. Datos cuantitativos. Informe 2013", pp. 74 y ss.

años de edad<sup>66</sup>. Se entiende que, a través de la integración del menor en un entorno familiar, se permite garantizar un desarrollo personal mucho más amplio, y que responde mejor a las exigencias de los derechos que le son inherentes por su situación de menor, ya que resulta más fácil realizar una atención integral. Y de nuevo nos encontramos con una paradoja en este tema, justo con este impulso por el acogimiento familiar, que nos parece magnífico, hubo una **reducción en el número de plazas para acogimientos residenciales**, apareciendo una **circular en junio de 2012<sup>67</sup> que supuso un deterioro progresivo del mapa de recursos del Sistema de Protección** y la aparición de grandes centros, en detrimento de los centros residenciales como unidades familiares, así como un deterioro en las condiciones laborales de los y las profesionales del sistema.

Según la Junta de Andalucía, estos **recortes se deben al descenso de ingresos de menores en los centros<sup>68</sup>**, quedando así muchas plazas libres que han sido eliminadas. Según los datos que ofrecía la Junta de Andalucía en 2013, se había producido un descenso paulatino desde 2007, pasando de 6.635 menores tutelados en este año, a 5.886 en 2012, momento en el que se prescindieron de más plazas excedentes. Sin embargo, los datos actualizados demuestran que estos altibajos no son más que parte del proceso migratorio, cuya realidad no permanece estática a lo largo de los años, sino que intervienen muchas variaciones. Según las respuestas parlamentarias obtenidas por la senadora Maribel Mora, **desde 2015 el número de menores atendidos en Centros de Protección no ha hecho sino ascender, sin que se hayan recuperado las plazas perdidas**.

#### 4.1.3 Acogimiento residencial

En cuanto a la atención en la modalidad de acogimiento residencial, éste se establece por resolución administrativa o por resolución judicial y está destinada a menores que no pueden permanecer con sus familias biológicas. A través de esta fórmula se les proporciona un lugar de residencia que pretenda asimilarse a la calidez de un hogar, en el que deberá garantizarse una atención integral de sus necesidades. Se trata de una medida de carácter excepcional, que deberá adoptarse en último lugar debido a la dificultad que entraña para el/a menor. Para la protección de los/as menores migrantes sin referentes familiares, las medidas adoptadas son preferentemente en esta modalidad.

#### TIPOLOGÍA DE CENTROS

La Junta de Andalucía, a través del Decreto 355/2003, de 16 de diciembre, del Acogimiento Residencial de Menores, establece los principios rectores y las distintas modalidades que combina esta vía para el desarrollo de las figuras de la guarda y la tutela. Pretende garantizar la protección y estabilidad del menor mediante una fórmula, que si bien entendemos se constituye dentro de unas circunstancias muy complicadas para el menor, "participe en una experiencia normalizadora e integradora semejante a un hogar familiar de calidad".

Según lo recogido en el citado Decreto, los Centros de Protección se clasificarán en casas, “núcleos de convivencia ubicados en viviendas normalizadas que siguen los patrones de los hogares familiares más comunes” para lo cual deberán contar con un máximo de hasta 8 plazas, y por otra parte en residencias, “aquellos que agrupen varios núcleos de convivencia similares a las casas y en los que las personas acogidas comparten habitualmente espacios comunes”<sup>69</sup>, que ofrecen entre 9 y 35 plazas.

Dependiendo de la titularidad, de la persona jurídica responsable del centro, se pueden diferenciar tres circunstancias:

1. Centros de Protección de menores cuyo titular es una Administración Pública y ésta lo gestiona directamente, denominados **Centros propios**.
2. Centros cuyo titular es una entidad privada, se gestiona a través de un convenio/concierto con la Consejería responsable de la Protección de Menores.
3. Centros cuyo titular es una Administración Pública, y la propia Administración cede el edificio para ser gestionado por una entidad privada, a través de un convenio o contrato con la Consejería.<sup>70</sup>

Dentro de cada Centro se desarrollarán programas específicos, compatibles entre sí, según las necesidades y características de las personas atendidas. En virtud de la Orden de 13 de julio de 2005, por la que se aprueba el Proyecto Educativo Marco para los centros de protección de menores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se establecen los siguientes tipos:

#### 1. Los Programas de Acogida Inmediata:

Son aquellos destinados a la primera acogida, diagnóstico y derivación de las personas menores de edad hacia las distintas alternativas. En este recurso se ingresará cuando se trata también de situaciones de emergencia. El dispositivo incluye una atención especializada a menores extranjeros/as sin referencias familiares.

#### 2. Programas dedicados a la Atención Básica:

Acogimiento normalizado, dedicado a la cobertura de necesidades básicas, garantizando las condiciones adecuadas para el desarrollo de su autonomía y su integración a través de planes de formación. Son los centros ordinarios a los que acuden los menores tras pasar por el de “acogida inmediata” y es el que en principio será su casa hasta el día que cumpla los 18 años.

#### 3. Programas Específicos de Atención a la Diversidad:

Se trata de programas dedicados a atender necesidades específicas como graves trastornos del comportamiento, relacionados con patologías psicosociales y educativas; el tratamiento

de graves trastornos de conducta, asociados con patologías psiquiátricas y la atención a menores con grave discapacidad.

#### 4. Programas Complementarios o de apoyo al acogimiento residencial:

Pensados para evitar la derivación a recursos específicos, se facilita la actuación de entidades externas dentro de los Centros, con el fin de reforzar el apoyo y atención de los menores de edad que lo requieren.

Andalucía no cuenta, al menos no lo hacía hasta ahora, con Centros específicos para la atención a menores extranjeros. Los programas dedicados al acogimiento residencial, en teoría, se realizan en igualdad de condiciones para todos los menores tutelados por la Administración. Si bien es cierto que en la práctica hay varios centros que realizan la acogida inmediata con mayor especialización en el perfil de menores migrantes sin referentes familiares. **Entendemos que no existen razones para una segregación por razón de nacionalidad, una vez pasada esa fase de acogida inmediata y pasando el/a menor a una fase de acogimiento residencial básico.** El principio rector de las actuaciones en esta materia es el interés superior del menor, y el fin último de las políticas que se dedican a su protección es el de su integración social. Este concepto no sólo atiende al interés del menor como persona individual, sino también como colectivo, como grupo, por lo que la evaluación y determinación de las medidas y decisiones que les afecten deben tener en cuenta esta perspectiva.

La realidad es que, pese a la existencia de un Registro de “MENA”, la gran movilidad del colectivo, sumado a las deficiencias del sistema de protección, hace que no se conozcan los datos con exactitud o que, aún hoy día, se dupliquen por el cambio de acogida en diferentes Comunidades Autónomas. Para atestiguar esta observación no tenemos más que percatarnos del **desconocimiento por parte de la Junta de Andalucía de cuántos de estos/as chicos y chicas se encuentran en situación de calle** en nuestra Frontera Sur<sup>71</sup>. En este sentido, resulta curioso saber que los motivos de las bajas en los que se encuadran la salida de los/as menores de los centros de acogida que se recogen en boletines y estadísticas oficiales se agrupan en cuatro categorías: a) reintegración con la familia de origen, b) mayoría de edad, c) paso a acogimiento familiar d) otras causas. En nuestra Comunidad Autónoma, ésta última es la que mayor incidencia tiene, sin que se especifiquen las condiciones en que han quedado estos menores después de su salida del centro.<sup>72</sup> Los datos que a continuación exponemos recogen tanto menores de nacionalidad española como menores migrantes.

<sup>69</sup>La supervisión de las condiciones materiales y funcionales de estos Centros pertenece a los Servicios de Inspección, de conformidad con lo dispuesto en la Orden de 28 de julio de 2000.

<sup>70</sup>Orden de 9 de noviembre de 2005, por la que se regula la cooperación entre la Consejería y las entidades colaboradoras en el acogimiento residencial en Centros de Protección de Menores.

<sup>71</sup>Respuesta parlamentaria de fecha 18/03/2018, formulada por la senadora María Isabel Mora Grande a la Consejería de Igualdad y Políticas sociales. A la pregunta de cuántos menores inmigrantes no acompañados pueden encontrarse en situación de calle en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se resuelve la inadmisión de acceso a la información por falta de datos.

<sup>72</sup>Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, número 20, de 2017. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

**Motivos de los ingresos en los centros de menores de Andalucía en 2017**

Tutelas	Guarda Voluntaria	Guarda Judicial	Guarda Provisional	Otras Causas	Total
764	18	3	2827	306	<b>3918</b>

**Motivos de las bajas en los centros de menores de Andalucía en 2017**

Reintegración	Mayoría de edad	Paso a acogimiento familiar	Otras Causas	Total
70	633	61	2877	<b>3641</b>

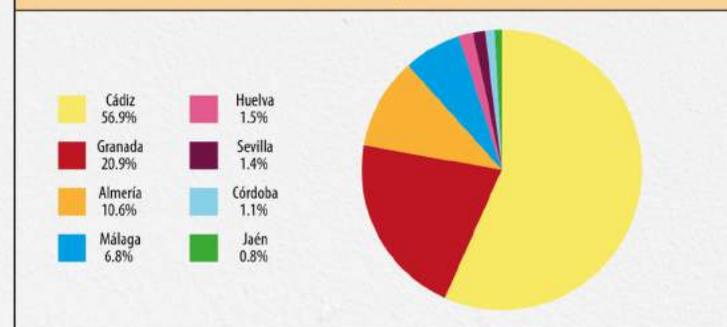
Fuente: Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, número 20, de 2017

**Acogimientos residenciales según provincia a 31 diciembre en 2016-17**

Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía

De los **2.600 acogimientos residenciales** a 31 de diciembre de 2017, 26,7% correspondían a niñas o chicas y el 73,3% a niños o chicos. En cuanto a las edades el 47,1% tenían entre 15 y 17 años, el 28,2% de 11 a 14 años, el 16% de 7 a 10 años, el 4,9% de 4 a 6 años y el 3,8% de 0 a 3 años. A finales del 2017 el sistema de protección en Andalucía tenía **2.592 plazas residenciales**, por lo que ya se encontraba por encima de su ocupación antes del aumento de llegadas de 2018, lo que vuelve a poner de manifiesto la poca voluntad de previsión y adaptación del mapa de recursos.

Según datos del Sistema de Información Menores SIME, durante el año 2017 se registraron **3.306 nuevos ingresos** de menores migrantes no acompañados en el Sistema de Protección de Menores de Andalucía, el 97,0% fueron ingresos de niños o chicos y el 3,0% de niñas o chicas. Cabe destacar que estos son los y las menores que llegan a tener contacto con el sistema y son reconocidos como tales, pero que no existen datos oficiales de aquellos menores que no llegan a ingresar en el Sistema de Protección o de los que no se les reconoce su minoría de edad, se estima que durante 2017 accedieron **cerca de 4.000 menores** (14% de las llegadas a España).

**Distribución de los nuevos ingresos de menores migrantes sin referentes familiares en el sistema de protección según provincias. Andalucía, 2017**

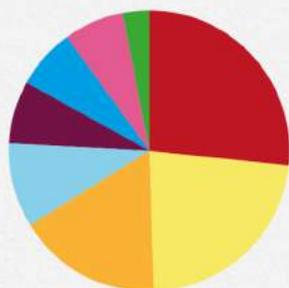
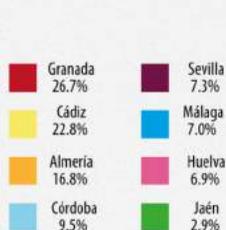
Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía

Más de la mitad de los nuevos ingresos de menores extranjeros no acompañados de Andalucía se producen en Cádiz (56,9%), Granada (20,9%) y Almería (10,6%) son las provincias con mayor número de nuevos ingresos después de Cádiz.

Como ya hemos señalado, según el Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, a 31 de diciembre de 2017 se encontraban en el Sistema de Protección de Menores de Andalucía **1.355 menores extranjeros**, según los datos del Observatorio de la infancia en Andalucía en la misma fecha había **1.309 menores** de 18 años extranjeros/as no acompañados/as, por lo que suponemos que los **46 menores de diferencia** se corresponderán a menores extranjeros que sí tienen a su familia en España.

A 31 de diciembre de 2017 Granada (26,7%), Cádiz (22,8%) y Almería (16,8%) son las provincias andaluzas con mayor número de menores migrantes sin referentes familiares que se encuentran acogidos en el sistema de protección. Las provincias con menor número de niños, niñas y adolescentes acogidos son Jaén, Huelva y Málaga.

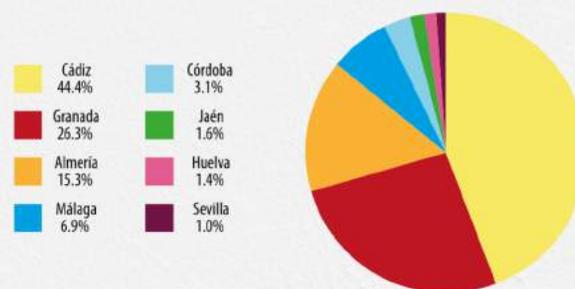
#### Distribución de menores migrantes sin referentes familiares en el sistema de protección de menores según provincias. Andalucía, 31 de diciembre de 2017



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía

A lo largo del año 2017 se dieron de baja del Sistema de Protección de Menores de Andalucía **2.870 niños, niñas y adolescentes** migrantes sin referentes familiares; el **64,7% tenían menos de 18 años cuando se dieron de baja**. Estos números son muy preocupantes, máxime cuando ya hemos visto que no se realizan los seguimientos suficientes para ver dónde acaban estos **niños y niñas menores de edad que se encuentran en total desamparo**. Los mayores números de bajas se dieron en Cádiz (1.275), Granada (755) y Almería (438).

#### Distribución de las bajas de menores migrantes sin referentes familiares en el sistema de protección según provincias. Andalucía, 2017



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía

El Defensor del Pueblo Andaluz ha denunciado en repetidas ocasiones **la falta de coordinación entre las Administraciones e Instituciones implicadas**, y las nefastas consecuencias que se derivan del incumplimiento de sus obligaciones. El hecho de no inscribir a presuntos menores sobre los que se ha dictado un decreto de mayoría de edad, la disparidad de datos aportados por las Comisaría Generales de Extranjería y Fronteras junto con los organismos de protección de menores, y los diversos errores en los que incurre la aplicación informática<sup>73</sup> hacen que este sistema sea totalmente ineficaz.

En la siguiente tabla podemos ver la evolución de los acogimientos residenciales en las distintas provincias de Andalucía desde 2015 a 2017:

	ALMERÍA					
	Atenciones en Centros			Bajas totales por año		
	Niños	Niñas	Total	Niños	Niñas	Total
AÑO 2015	281	60	341	185	26	211
AÑO 2016	327	56	383	218	25	243
AÑO 2017	596	62	658	412	28	440

<sup>73</sup>En los años 2013 y 2014 la aplicación informática no diferenciaba entre los menores extranjeros que venían acompañados de los que no cuando se referían a menores de nacionalidad siria. Según relata el Defensor del Pueblo Andaluz en su "Informe Anual 2017", esta confusión dura hasta 2016, año en el que son solicitados datos respecto a estas estadísticas por la citada institución. Además, la aplicación en cuestión tampoco refleja el número de autorizaciones en vigor de las cuales son titulares estos menores.

CÁDIZ						
	Atenciones en Centros			Bajas totales por año		
	Niños	Niñas	Total	Niños	Niñas	Total
AÑO 2015	359	24	383	209	8	217
AÑO 2016	493	20	513	373	4	377
AÑO 2017	1539	35	1574	1259	17	1276
CÓRDOBA						
	Atenciones en Centros			Bajas totales por año		
	Niños	Niñas	Total	Niños	Niñas	Total
AÑO 2015	104	31	135	39	5	44
AÑO 2016	148	32	180	74	5	79
AÑO 2017	184	32	214	83	6	89
GRANADA						
	Atenciones en Centros			Bajas totales por año		
	Niños	Niñas	Total	Niños	Niñas	Total
AÑO 2015	290	41	331	168	8	176
AÑO 2016	482	60	542	316	22	338
AÑO 2017	1045	61	1106	752	15	767
HUELVA						
	Atenciones en Centros			Bajas totales por año		
	Niños	Niñas	Total	Niños	Niñas	Total
AÑO 2015	66	28	94	22	7	29
AÑO 2016	96	24	120	43	8	51
AÑO 2017	107	23	130	35	5	40
JAÉN						
	Atenciones en Centros			Bajas totales por año		
	Niños	Niñas	Total	Niños	Niñas	Total
AÑO 2015	70	4	74	139	37	176
AÑO 2016	46	4	50	143	18	161
AÑO 2017	77	8	85	187	10	197

MÁLAGA						
	Atenciones en Centros			Bajas totales por año		
	Niños	Niñas	Total	Niños	Niñas	Total
AÑO 2015	223	58	271	139	37	176
AÑO 2016	224	35	259	143	18	161
AÑO 2017	264	25	289	187	18	197
SEVILLA						
	Atenciones en Centros			Bajas totales por año		
	Niños	Niñas	Total	Niños	Niñas	Total
AÑO 2015	47	17	64	21	3	24
AÑO 2016	55	18	73	25	2	27
AÑO 2017	102	22	124	27	5	32

## 4.2 Ceuta y Melilla

Desde el año 2005, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social suscribe anualmente un convenio de colaboración con las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla para la mejora de la atención proporcionada a los MENA en los Centros de Menores. Debido a la presencia de estos/as menores en Ceuta y Melilla, ciudades fronterizas con Marruecos<sup>74</sup>, el 23 de junio de 2017, el Consejo de Ministros aprobó una subvención, por importe de 6.449.000,00€, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla para la mejora de la atención prestada en los Centros de Acogida, en concreto, Ceuta recibiría una dotación presupuestaria de 2.345.110,00 euros y Melilla de 4.103.890,00 euros.

Melilla y Ceuta, ciudades receptoras de inmigrantes, cuentan con un Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI), puestos en funcionamiento desde el año 1999 y 2000 respectivamente. Son concebidos como dispositivos de primera acogida provisional y destinados a dar servicios y prestaciones sociales básicas al colectivo de inmigrantes y solicitantes de asilo que llegan a alguna de las Ciudades con Estatuto de Autonomía, entre tanto se realizan los trámites de identificación y chequeo médico, previos a cualquier decisión sobre el recurso más adecuado en función de su situación administrativa en España. Sin embargo, el Defensor del Pueblo viene mostrando **su preocupación por la estancia de los/as menores de edad en estos centros por no reunir las condiciones adecuadas más allá de una primera acogida de emergencia.**<sup>75</sup>

<sup>74</sup>Real Decreto 1086/2018, de 31 de agosto, por el que se regula la concesión directa de una subvención a las ciudades de Ceuta y Melilla para la mejora de la atención prestada en los centros de acogida de menores extranjeros no acompañados.

<sup>75</sup>Recomendación de fecha 09/10/2015, "Diseño de un plan de intervención de entidades especializadas en el ámbito de la infancia y en coordinación con la Secretaría General de Inmigración y Emigración, para programar y atender las necesidades educativas específicas de los menores que llegan al CETI." "En la última visita realizada el pasado 30 de septiembre, el centro cuadruplicaba su capacidad (1.700 personas) y más de 500 personas eran menores de edad, en su mayoría de nacionalidad siria."

La Memoria de la Fiscalía de Andalucía de 2017 hace referencia a estos centros, para introducir un fundamento jurídico que demuestra la incoherencia en la que se incurre en la toma de decisiones dirigida a la protección de las personas migrantes menores de edad. A raíz de denuncias provenientes de Cádiz, sobre la presencia de menores subsaharianos que han declarado tener una edad superior a los 18 años en la ciudad de Ceuta, para así poder ser internados en el CETI y posteriormente trasladarse a la península, cosa que no podrían hacer si fueran acogidos como menores de edad. El Fiscal se pronuncia así: *"En el presente caso no podemos considerar como indicio suficiente para decretar la mayoría de edad, la mera manifestación del interesado pues, en primer lugar la apariencia externa (según mi personal percepción) es la de un menor de edad y por otra parte es sabido que los menores subsaharianos que llegan hasta Ceuta suelen afirmar ser mayores de edad con el objeto de conseguir su admisión en el CETI y una vez allí obtener con mayor facilidad el traslado a la Península, que es su finalidad primordial. Habida cuenta de la negativa prestada, que puede ser fraudulenta, no procede resolver sobre la edad del menor"*. El denominador común en la actividad de la Fiscalía es la desconfianza hacia el menor, su palabra y la defensa de un sistema de garantía de derechos al que sólo podrán acceder unos pocos privilegiados/as.

#### 4.2.1 Melilla

El Real Decreto 1385/1997, de 29 de agosto<sup>76</sup>, sobre traspasos de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad Autónoma de Melilla, en materia de asistencia social, en su apartado B), 1º, establece la asunción por parte de la Ciudad de Melilla, de las funciones de protección y tutela de menores, según lo establecido en el Código Civil, con la redacción dada por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, sobre Protección Jurídica del menor. El Decreto del Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla, de 10 de febrero de 1998<sup>77</sup>, establece en su apartado 2º que será la Consejería de Bienestar Social y Sanidad, la Entidad Pública competente a los efectos previstos en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, sobre protección jurídica del menor.

La Dirección General del Menor y la Familia, dependiente de la Consejería de Bienestar Social será la responsable de asumir, con un fin común con el resto de la península, las políticas en protección de menores dirigidas al fomento de la autonomía, dotando al o la menor de herramientas que le permitan el desarrollo de su personalidad. Esta sección técnica de protección cuenta con los siguientes recursos:

- La adopción.
- El acogimiento familiar y residencial.
- Un equipo de intervención familiar y del maltrato infantil.

<sup>76</sup>BOE núm. 229 de 24/09/97

<sup>77</sup>Publicado en el núm. 3.564 del Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Melilla de 26 de febrero de 1.998.

Ya explicamos anteriormente en qué consiste la modalidad de acogimiento familiar y sus diferentes formatos.

Respecto a la modalidad de acogimiento residencial, el mismo apartado B), 1º del Real Decreto 1385/1997, ya reflejaba la carencia de centros propios que adolece la Administración de la Ciudad de Melilla. Por este motivo acuerda una subrogación de convenios suscritos a tal fin con distintas entidades y organizaciones no gubernamentales que proporcionarán el ingreso de los menores en situación de desamparo. Actualmente la ciudad cuenta con 6 convenios para la gestión de Centros de Acogida residencial.<sup>78</sup> Para su coordinación, ha creado un Registro de Centros de Atención a Menores<sup>79</sup>, y a través del Reglamento de organización y el funcionamiento se determinan las tipologías, la capacidad, la normativa sobre personal etc.<sup>80</sup>

Motivos de los ingresos en los centros de menores de Melilla					
Tutelas	Guarda Voluntaria	Guarda Judicial	Guarda Provisional	Otras Causas	Total
398	0	3	1	1	<b>2043</b>
Motivos de las bajas en los centros de menores de Melilla					
Reintegración	Mayoría de edad	Paso a acogimiento familiar	Otras Causas	Total	
52	503	5	4048	<b>4608</b>	

Fuente: Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, número 20, de 2017

La ciudad de Melilla cuenta con un total de **522 plazas** en Centros de Protección de menores. Plazas a todas luces insuficientes, teniendo en cuenta que a 31 de diciembre del 2017 tenía inscritos **2043 acogimientos residenciales**. Debido a la intensidad del fenómeno de la que es testigo, la ciudad de Melilla cuenta con un centro dedicado solamente a la atención de menores sin referencias familiares en situación de desamparo que tengan nacionalidad extranjera. Se trata del Centro Residencial de Menores "Fuerte Purísima" dirigido a chicos entre 12 y 18, dividido en cinco módulos, uno de primera acogida y el resto de larga estancia.

<sup>78</sup>Centro Educativo Residencial de Menores "Fuerte Purísima", Hogar Nuevo Futuro, Piso de menores de Cruz Roja "ACOMEN", Centro "La Divina Infanta", Centro Asistencial de Melilla, Centros Península.

<sup>79</sup>BOME NÚM. 4088 - MELILLA, VIERNES 21 DE MAYO DE 2004 - PAG. 1361

<sup>80</sup>Reglamento de organización y funcionamiento de los centros de atención a menores en el ámbito de la ciudad autónoma de Melilla. Aprobado en Pleno de fecha 26 de abril de 2004, BOME núm. 4088 de 21 de mayo de 2004.

Al igual que en Andalucía, es muy llamativo y preocupante el gran número de bajas de los centros bajo el epígrafe de "otras causas", en el caso de Melilla hasta **4.048 bajas** en este epígrafe, que muestra cómo la inmensa mayoría de esos chicos y chicas al salir del sistema que supuestamente les debe proteger, quedan abandonados a su suerte. Se-

Menores en Melilla a 31/12/17				
	Nacionalidad Española	Nacionalidad Extranjera	Total	Altas totales 2017
Acogimiento residencial	68	1975	2043	2043
Acogimiento Familiar	33	25	58	5

Fuente: Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, número 20, de 2017

gún los datos cuantitativos sobre los menores migrantes sin referentes familiares en la ciudad de Melilla bajo la guarda o tutela de la Administración en la modalidad de **acogimiento residencial** reflejan un total de **1.975 menores**, lo que no significa que ese sea el número de chicos/as que realmente están en los centros. Para conocer la realidad de los datos sobre los menores fuera del sistema, debemos acudir a la organización Bienvenidos Refugiados y su trabajo "*Informe sobre la situación de los Menores No Acompañados en la ciudad de Melilla*". Siendo conscientes de la dificultad de obtener datos concretos, la presencia de las organizaciones no gubernamentales que operan en la ciudad autónoma nos permite conocer algunas cifras. Según este estudio, en 2017 se contabilizaban unos 340 menores en el centro de protección "Fuerte Purísima", otros 100 en situación de calle y el resto repartidos entre los centros "Gota de Leche" y "Divina Infantita".

El informe que citábamos de Bienvenidos refugiados de enero de 2017 publicaba las cifras de menores en la ciudad y nos cuenta que un 92% de los entrevistados/as manifiesta haber sufrido violencia física y verbal por parte de los educadores o funcionarios de los centros, y también por parte de la Policía y la Guardia Civil en la calle. Las palizas, las detenciones arbitrarias y la criminalización de estos menores también por parte de la población civil suponen una clara y absoluta violación de sus derechos denunciada por múltiples ONGs en la ciudad, sin conseguir ninguna respuesta que ponga fin a esta situación por parte de las instituciones públicas. La crueldad y el racismo al que son sometidos estos menores hacen que su único objetivo sea escapar, colarse en un barco haciendo un "risky"<sup>81</sup> y encontrar otra red de apoyo en Europa que les permita desarrollarse como personas, antes de que el trato inhumano que sufren a diario haga que se les olvide que lo son.<sup>82</sup>

Por otra parte, resulta inevitable visibilizar la realidad que se vive dentro del Centro "Fuerte Purísima", ya de sobra conocido por la opacidad de su funcionamiento. Las innumerables denuncias respecto a las condiciones materiales, físicas y emocionales a las que se someten a los/as menores durante su estancia en dicho Centro, resultan devastadoras, más aún cuando se trata de menores de edad, dentro de un proceso migratorio que supone la ruptura con sus vínculos familiares y culturales, y al mismo tiempo se encuentran inmersos en un procedimiento que no cumple sus expectativas (ni tampoco las establecidas legalmente), en el que apenas se les da seguridad e información respecto a su futuro.<sup>83</sup>

#### 4.2.2 Ceuta

El Real Decreto 30/1999, de 15 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad de Ceuta en materia de asistencia social entró en vigor el 01 de febrero de 1999. Así, la Ciudad Autónoma de Ceuta, asumía dentro de su ámbito territorial, las funciones de Protección y tutela de menores en el marco de la normativa estatal aplicable, que a través del Estatuto de Autonomía de Ceuta atribuye el ejercicio de las competencias en materia de asistencia social (Art. 21.1. 18). La competencia de la Ciudad de Ceuta comprende las facultades de administración, inspección y sanción y el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria en los términos que establezca la legislación estatal (Art. 21.2.)

Por Decreto de 20/12/00 de la Consejería de Salud Pública, Bienestar Social y Mercados se aprueba definitivamente el Reglamento por el que se crea el Servicio de Infancia y Familia y se regula la estructura y funciones de los servicios de atención a la infancia en la Ciudad Autónoma de Ceuta. La Comisión de Atención a la Infancia, creada por acuerdo de la Asamblea de 10/03/99 ostenta la competencia para declarar la situación de desamparo de los menores, asumir la guarda o tutela, autorizar la constitución del acogimiento familiar, formular, cuando proceda, propuesta de acogimiento familiar o adopción del Órgano judicial competente, así como adoptar cuantas medidas sean necesarias para garantizar la seguridad y protección de los menores.

<sup>81</sup>Hacer un risky es el nombre que le dan los menores al hecho de colarse en un barco como polizones o tirarse al mar y alcanzar a nado los ferrys que ya están en marcha. Para ello duermen en la zona del puerto de Melilla, las escolleras, escondiéndose de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado hasta que puedan saltar o colarse en uno de estos barcos, poniendo en riesgo su integridad física y emocional.

<sup>82</sup>SENOVILLA HERNÁNDEZ D.: "Menores no acompañados y no protegidos: resultados de una investigación en cuatro estados europeos". REMHU - Rev. Interdiscipl. Mobil. Hum., Brasília, Año XXII, n. 42, p. 81-96, jan./jun. 2014, pp 87 y ss. Explica que, en la mayoría de los casos, la realización de actividades delictivas forma parte del proceso de supervivencia. Muchos de ellos sienten especial motivación por formarse, resultando imposible la instrucción por su difícil modo de vida.

<sup>83</sup>El citado informe de la asociación "Bienvenidos Refugiados" se incluye en el anexo VIII, que contiene listado de denuncias relativas a las condiciones de los menores sin referencias familiares en la ciudad de Melilla. En ella se contienen desde abusos sexuales por parte de la Guardia Civil, hasta hacinamiento y celdas de castigo en la Purísima, siendo la más frecuente la de malos tratos y torturas.

Menores atendidos en Ceuta. Altas durante 2017				
Tutelas	Guardias Voluntarias	Guardias provisionales	Otras Causas	Total
98	0	337	105	<b>540</b>

Fuente: Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, número 20, de 2017

El Reglamento regulador del Registro, Autorización, Acreditación e Inspección de establecimientos y Centros públicos o privados en materia de asistencia social en la Ciudad Autónoma de Melilla, y aprobado en cumplimiento del artículo 70.2 de la Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, es el encargado de establecer las condiciones de los recursos de protección de menores en la ciudad referentes al formato de acogimiento residencial. Para menores de edad encontramos 3 tipos: Centros de Acogida de Menores, Hogares Funcionales, Centros de Reeduación y Guarderías Infantiles, con un total de **139 plazas** residenciales, pese a que a finales del 2017 había **245 menores** bajo acogimiento residencial.

Menores en Ceuta a 31/12/17				
	Nacionalidad Española	Nacionalidad Extranjera	Total	Altas totales 2017
Acogimiento residencial	18	227	<b>245</b>	<b>429</b>
Acogimiento Familiar	45	7	<b>52</b>	<b>8</b>

Fuente: Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, número 20, de 2017

Como en el caso de Andalucía y Melilla, los motivos de bajas en el sistema de protección de Ceuta hacen uso del epígrafe "otras causas", con 245 casos de manera preocupante por la situación en la que quedan esos menores de edad.

Motivos de los ingresos en los centros de menores de Ceuta					
Tutelas	Guarda Voluntaria	Guarda Judicial	Guarda Provisional	Otras Causas	Total
44	0	1	384	0	<b>429</b>
Motivos de las bajas en los centros de menores de Ceuta					
Reintegración	Mayoría de edad	Paso a acogimiento familiar	Otras Causas	Total	
26	150	0	245	<b>421</b>	

Fuente: Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, número 20, de 2017

### 4.3 Problemas detectados

#### 4.3.1 No acceso efectivo a la tutela

Hay **retrasos considerables en las declaraciones de desamparo** y la asunción de la tutela por parte de la Junta de Andalucía, además de grandes diferencias entre los distintos Servicios de Protección de las provincias. Más allá de posibles criterios políticos, consideramos que estas situaciones ponen de manifiesto, una vez más, las carencias de recursos materiales y humanos para atender correctamente el Servicio de Protección de menores, lo que afecta al conjunto de niños y niñas que se encuentran en este servicio de Protección y no sólo a los/as menores migrantes sin referentes familiares.

Hemos tenido conocimiento de casos en los que menores que han estado tutelados en Ceuta o Melilla, tras fugarse y llegar a la península, **se ha comenzado de nuevo con el proceso de desamparo** sin tener en cuenta su tutela anterior, por una falta de coordinación entre estas ciudades autónomas y Andalucía

#### 4.3.2 Saturación centros acogida inmediata

**El mapa de recursos residenciales del Sistema de Protección de Menores es deficitario desde hace años.** La realidad es que las plazas eran y siguen siendo insuficientes debido a una falta de previsión, más aún con el aumento de llegadas de menores migrantes sin referentes familiares y con la demora en los traslados de la primera acogida, en los que según la propia norma deberían estar "el menor tiempo posible"<sup>64</sup> en este tipo de programas,

<sup>64</sup>ORDEN de 13 de julio de 2005, por la que se aprueba el Proyecto Educativo Marco para los centros de protección de menores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Punto 5.4.a <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2005/150/d6.pdf>

pero en la práctica los traslados a los centros residenciales se demoran, precisamente por la falta de plazas en este tipo de centros también.

Como se puede observar en la siguiente tabla **en la actualidad hay menos plazas que hace 9 años**, hace unos años se redujeron plazas en centros residenciales para apostar por los acogimientos familiares, los cuales nos parecen una gran alternativa, en general, al acogimiento residencial, pero difícil de llevar a cabo con chicos y chicas a partir de cierta edad como es el caso de los/as menores migrantes sin referentes familiares. **A la vista está que no se valoró correctamente la necesidad de contar con plazas residenciales suficientes.**

	Dic. 2009 <sup>85</sup>	Nov. 2017 <sup>86</sup>	Diferencia
<b>Número de centros</b>	<b>276</b>	<b>215</b>	<b>-61</b>
Centros propios	20	20	0
Centros gestionadas por Entidades Colaboradoras	256	195	-61
<b>Número de plazas</b>	<b>2841</b>	<b>2303</b>	<b>-538</b>
Primera Acogida	641	468	-173
Residencial básico	1781	1387	-394
Resto de programas residenciales	419	448	+29

Esta situación ha hecho que **el sistema se haya visto colapsado** sobre todo los centros de primera acogida de titularidad pública como El Cobre (Algeciras), Manuel de Falla (Jerez) o Ángel Ganivet (Granada), tal y como señala el Defensor del Menor en su informe del 2017: *"lo usual es que los centros afectados hayan mantenido como mínimo una ocupación del doble de las plazas previstas, llegando en algunos momentos incluso a cuadruplicarse"*<sup>87</sup>

Insistimos en que **no es algo puntual**, los centros llevan viviendo situaciones de sobreocupación de plazas de manera sistemática, es urgente desarrollar el aumento de nuevas plazas estables en diferentes provincias andaluzas y mejorar el proceso de traslados hacia los centros residenciales adecuando también su número de plazas.

#### 4.3.3 Deterioro en el enfoque familiar de los centros residenciales

Antes de que llegara la "crisis" **se propiciaba que los Centros de Protección tuviesen un ambiente lo más familiar posible**, desterrando así la herencia de los antiguos orfanatos de época franquista. Por ello, la Junta de Andalucía apostó por un modelo en el que los centros fueran pisos o casas pequeñas con plazas de entre 6 y 12 menores en la medida de lo posible, donde podía llegar a darse una ratio de 1 educador por cada 2-3 menores.<sup>88</sup>

Sin embargo, con los recortes que en la práctica supuso la **circular del 12 de junio de 2012**, se empezó a optar por centros con un mayor número de plazas, en detrimento de los centros más pequeños, muchos de los cuales fueron cerrados, afectando claramente a la calidad de la intervención. En aquel momento la justificación de la bajada de plazas en centros residenciales era la disminución de número de menores en acogimiento residencial debido a la apuesta por el acogimiento familiar; progresivamente se ha evolucionado a que apenas haya menores de 7 años en centros residenciales (aspecto que, por otro lado, consideramos muy positivo en la política de protección de la infancia). Igualmente, dos años después, en 2014 se creó un nuevo modelo de centro, en torno a las 25 plazas, llamados COILS (Centros de Orientación e Inserción Sociolaboral) dirigidos a mayores de 16 años, ya que la mayoría de los residentes en centros rondan esa edad. Estos centros se crean bajo el argumento de trabajar más intensivamente la inserción laboral de los menores, preparándolos mejor para la mayoría de edad. Trabajo que en principio se debería realizar en cualquier Centro de Protección con los/as menores que tienen esa edad.

Lo cierto es que desde 2013 se ven reducidas las plazas residenciales en toda Andalucía y al mismo tiempo la calidad de la intervención se ve mermada por prevalecer criterios económicos a los pedagógicos<sup>89</sup>, y en ese contexto de precariedad es como llegamos al 2017.

**En la atención y protección de la infancia, no se pueden primar criterios económicos frente a la calidad de la intervención**, ni excusarse en que se trata de situaciones imprevistas o supeditar la asunción de responsabilidad a la supuesta prevención de "efectos llamada".

#### 4.3.4 Desaparición de los y las menores

Cuando un menor de un Centro de Protección de Menores se ausenta del mismo, ya sea por una salida no autorizada como por no volver al centro tras una actividad, se debe interponer una denuncia por desaparición. Desde ese momento, tanto los agentes de seguridad (Guardia Civil en el caso de Andalucía) como la Institución que ostenta su guarda o tutela, han de realizar las gestiones oportunas para activar su búsqueda como ocurre con cualquier menor que no vuelve a su casa. Sin embargo, al interpretar que se trata de ausencias voluntarias no parece que se hagan los esfuerzos necesarios para encontrar a los menores, máxime cuando Andalucía (**con 2.877**), Melilla (**con 4.048**) y Ceuta (**con 245**) son las comunidades con mayor número de bajas en su Sistema de Acogida tipificadas como **"otras causas"** entre las que se encuentran mayoritariamente las propiciadas por ausencias prolongadas.

<sup>85</sup>[https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/3444\\_d\\_InformeDMA\\_2011\\_\\_para\\_WEB.pdf](https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/3444_d_InformeDMA_2011__para_WEB.pdf)

<sup>86</sup><https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypoliticassociales/actualidad/noticias/detalle/175196.html>

<sup>87</sup>Defensor del Menor de Andalucía. Informe Anual 2017 (pag 332)

<sup>88</sup>ORDEN de 9 de noviembre de 2005, por la que se regula la cooperación entre la Consejería y las entidades colaboradoras en el acogimiento residencial en Centros de Protección de Menores: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2005/222/3>

<sup>89</sup><https://www.larazon.es/local/andalucia/centros-de-menores-de-sevilla-denuncian-que-se-contrate-al-mejor-postor-EJ13929481>

Sabemos que hay centros en los que se han dado situaciones en las que al día siguiente de la desaparición del/a menor se ocupa su plaza con otro/a menor (sin ni siquiera esperar a los 15 días habituales), lo cual nos puede servir de ejemplo del poco interés por buscar y encontrar al niño o niña. Por lo tanto, podemos decir que, por dejación de funciones, es la propia institución que debe proteger al menor y la que es responsable de dejarlo nuevamente en desamparo.

Tampoco ayuda a la efectiva protección de los menores, el Art 172.5 del código civil donde se asume el cese de la tutela ex lege: "tras el transcurso de seis meses desde que el menor abandonó el centro de protección voluntariamente, encontrándose en paradero desconocido". Con este artículo se avala jurídicamente el abandono de los/as menores por parte de las instituciones que deben protegerles. Un padre o madre nunca deja de tener la responsabilidad sobre un hijo/a menor por más tiempo que lleve sin verlo, por lo que dicho artículo no debería de existir. **Si el/a menor no ha sido encontrado/a a los 6 meses, no ha sido detectado/a como menor y por consiguiente protegido por otra comunidad autónoma o país europeo, el menor puede encontrarse en cualquier situación de grave peligro sin que nadie le esté buscando**, como pueden ser las redes de trata de personas (casuística que veremos en el siguiente punto).

Por otro lado, cuando una persona adulta quiere hacerse cargo de un/a menor que se encuentra bajo la protección de la Administración, el procedimiento ordinario que se realiza es el **acogimiento**, ya sea con familia extensa o ajena. Sin embargo, en el caso de los/as menores migrantes sin referentes familiares, este procedimiento no se formaliza generalmente por esta vía, y en ocasiones por ninguna otra, pues hemos empezado a detectar casos en los que un adulto que dice ser familiar del menor (ya sea padre, madre, tío o prima) se ha podido llevar al menor del centro de forma permanente sin que haya realizado ningún tipo de trámite, con los peligros que ello conlleva al no poder verificar fehacientemente el vínculo familiar.

Por último, comentar el trabajo que desarrolla Huelva Acoge, encontrándose con dos situaciones de menores: por un lado, existen familias rumanas, acompañadas de sus hijos/as menores y por otro, menores sin referencias familiares, siendo éstos atendidos/as en su programa de atención al temporero. Estos/as menores se encuentran en los asentamientos chabolistas de personas migrantes a los que se ven obligados a acudir todas aquellas personas temporeras ante la falta de alojamientos alternativos, cuyas condiciones son insalubres e inadecuadas para todos, pero más aún para menores de edad. Estos espacios que si bien antes eran ocupados en temporada de trabajo ahora se percibe como un lugar en el que muchos "viven" de forma estable. Los menores sin referentes familiares detectados aquí se encuentran sin escolarizar, vulnerando su derecho a la educación y a la salud. La asociación Huelva Acoge, ante el incumplimiento de sus obligaciones por parte de la Junta, trata de establecer un plan individualizado para el chico o chica: Que consiste en la derivación a un recurso de acogida y

se les dota de un apoyo y seguimiento para la continuación de su formación y la salida de los asentamientos, además de haber manifestado su inconformidad ante el Defensor del Pueblo Andaluz.

#### 4.3.5 Falta de centros específicos sobre trata

Es urgente mejorar los protocolos de intervención y coordinación entre las distintas administraciones (no sólo en el ámbito autonómico sino también a nivel nacional) para que no sigan desapareciendo menores víctimas de trata. Algunas de las numerosas ausencias de los Centros de Protección pueden estar ligadas a situaciones de trata, en algunos casos, menores potenciales víctimas de trata, que pueden ser detectados en los propios centros, y que finalmente han desaparecido sin poder atenderles adecuadamente. El propio Defensor del Menor de Andalucía se hace eco de esta realidad en su último informe.<sup>90</sup>

Desde Andalucía Acoge seguimos insistiendo que se intensifique la colaboración entre las entidades que trabajan en este ámbito, para mejorar los mecanismos de protección y atención de los/as menores víctimas de trata que se encuentran acogidos/as en los centros andaluces.

Es necesaria una mejora en la formación de los/as profesionales que trabajan con los/as menores en protección sobre toda la realidad de la trata y sobre cómo trabajar con menores que son víctimas. Dada la complejidad añadida del trabajo con menores víctimas de trata creemos que es importante la implementación de recursos específicos para ellas/os, con personal formado en la atención integral a víctimas de trata de menores, en su recuperación y restitución.

Igualmente sería importante adquirir las buenas prácticas que existen en otras comunidades, como, por ejemplo, la iniciada por el gobierno balear con el fin de proteger a los menores que se encuentran bajo su tutela; se trata de sufragar los gastos derivados del acogimiento de estos/as menores en Centros de Protección de otras comunidades.

#### 4.3.6 Permiso de residencia

Los Servicios de Protección de menores, encargados de la tutela del menor, serán los competentes para solicitar el permiso de residencia que le corresponde según el artículo 35.4 de la LOEX. El Protocolo Marco establece que: *"Sin perjuicio de lo establecido en el REX, se considera a tales efectos que tres meses desde la puesta a disposición del MENA del Centro de Protección de Menores es tiempo suficiente para que, por parte de la Entidad pública de protección de menores, se solicite la autorización de residencia". El Reglamento, artículo 196. 1, establece que: "en todo caso transcurridos nueve meses desde que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores, se procederá a otorgarle la autorización de residencia a la que se refiere el artículo 35.7 de la Ley*

<sup>90</sup>Defensor del Menor de Andalucía. Informe Anual 2017 (pag. 171)

4/2000, de 11 de enero." Una vez más nos encontramos con las "interpretaciones" que se hacen de estos tiempos desde los diferentes Servicios de Protección Provinciales. Como ya comentamos, la demora de la Administración podría perjudicar gravemente al/a menor, situación que ha sido denunciada en varias ocasiones por el Defensor del Pueblo.

Una de las justificaciones de las Administraciones para la lentitud o la inactividad para solicitar la documentación pertinente es la ausencia de pasaporte. Sin embargo, este documento puede suplirse con una cédula de inscripción que puede pedirse al mismo tiempo que la documentación<sup>91</sup>. En el artículo 196.2 del Reglamento se dispone de forma expresa que junto a la autorización para residir se dará "copia completa del pasaporte en vigor o título de viaje del menor, reconocido como válido en España. En su caso, este documento será sustituido por cédula de inscripción del menor, en vigor".

La documentación del menor deberá tramitarse con la mayor celeridad posible, puesto que es el elemento esencial para su efectiva integración. Esta autorización, siguiendo el Régimen General de las concesiones y renovaciones de permisos, extiende su vigencia al plazo de un año, debiendo renovarse anualmente. Así se dispone también en el artículo 196.4<sup>92</sup> del Reglamento que, además, concreta que la eficacia de esta autorización se retrotrae al momento en el que el Ministerio Fiscal pone a disposición del Servicio de Menores a este chico/a. Sin embargo, la práctica demuestra que en muchas de las ocasiones las autoridades gubernativas expiden las tarjetas de residencia a los/as jóvenes con una validez mucho menor, coincidiendo con la fecha en la que cumplen la mayoría de edad. La Entidad mellillense encargada de la protección de estos menores es una de las que ha sido denunciada a este respecto, suponiendo un grave impedimento en la vida de estos recién estrenados adultos, ya que, en muchos casos indocumentados, y sin permisos de residencia, quedan en situación irregular nada más salir del centro.<sup>93</sup>

Como ya hemos comentado anteriormente, la legalidad vigente obliga a garantizar el disfrute pleno y efectivo de los derechos de los que el menor es titular. Según la Observación General del Comité de Derechos del Niño, número 14, sobre el significado y alcance del "interés superior del menor", de la que hablamos al comienzo del informe, configura este concepto como una norma de procedimiento. Esto quiere decir que en cualquier decisión que se tome respecto a menores de edad deben evaluarse las consecuencias que se derivarán de las mismas, dejando patente en su justificación "que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho",

<sup>91</sup>Véase la recomendación 86/2007, de 11 de julio, del Defensor del Pueblo

<sup>92</sup>También se refleja en el artículo 35.7 de la LOEX: "se otorgará al menor una autorización de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores. La ausencia de autorización de residencia no impedirá el reconocimiento y disfrute de todos los derechos que le correspondan por su condición de menor."

<sup>93</sup>Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía: "Derechos Humanos en la Frontera Sur 2017", pp 72. Este informe denuncia que en algunos casos en los que se tramitan estos permisos de residencia en la entidad mellillense, o bien se hacen coincidir con la fecha de salida del menor o bien están caducados. A través de las asociaciones HARRAGA y PRODEIN, las más implicadas en la visibilización de la violación de derechos de estos menores en la ciudad de Melilla, conocemos una aproximación a la realidad de este fenómeno en la ciudad autónoma. Vuelve a destacarse la importancia de la acción y presencia de organizaciones no gubernamentales en la defensa de los derechos humanos.

ponderando sus intereses y respetando este principio. Además, lo configura como un "principio jurídico interpretativo fundamental", quedando los Estados comprometidos a hacer una interpretación de la ley en beneficio del menor. En virtud de este marco normativo que nos respalda, es nuestro deber exigir a las autoridades competentes que los permisos iniciales que se otorgan a estos menores cumplan con el plazo de vigencia de un año, establecido en el artículo 196.4.

Todas las medidas que se adopten en torno a estos/as migrantes una vez que se ha decidido su permanencia en el Estado español deben dirigirse a su efectiva integración. En este sentido, en el caso de que el/a menor tutelado alcance la mayoría de edad sin haber obtenido la autorización de residencia, pero haya participado en acciones formativas y demás actividades que la entidad cuidadora creyera convenientes, se le podrá conceder una autorización de residencia por circunstancias excepcionales<sup>94</sup>. La jurisprudencia del Tribunal Superior de Castilla La Mancha, sentencia de 7 de julio de 2003, determina que una vez se ha acordado la validez de la minoría de edad y se ha procedido a conceder el permiso de residencia, aunque en el transcurso de todos los trámites el interesado pierda la condición de menor no afectará a este derecho de documentación.

Para que esta condición no suponga una amenaza constante en la legalidad de su futuro como adulto, el artículo 32 de la LOEX y el artículo 148 del Reglamento prevén **una autorización de residencia permanente** para los mayores de edad que hayan estado durante los cinco años inmediatamente anteriores, y de forma consecutiva, bajo la tutela de una entidad pública española. Procede calificar de paradójica esta situación ya que existe mayor facilidad para conseguir la nacionalidad española que la citada autorización permanente. Algo que se confirma en cuanto se analiza el Código Civil. Así, el artículo 23.2 c) establece los requisitos para adquirir la nacionalidad española, siendo el punto 2 demasiado inquietante si lo relacionamos con las circunstancias exigidas en el párrafo anterior. *Podrá adquirir la nacionalidad cualquier persona que "esté sujeto legalmente a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución española durante dos años consecutivos, incluso si continuare en esta situación en el momento de la solicitud"*. El desconocimiento y la inaplicación de este derecho, es otra de las vulneraciones constantes que observamos desde la Federación Andalucía Acoge en nuestro trabajo con menores tutelados/as y jóvenes extutelados/as.

### 4.3.7 Referentes de apoyo y formación

El objetivo final del sistema de protección debe ser buscar la autonomía del sujeto, dotarlo de recursos que le permitan una emancipación sin riesgos. Para esto resulta fundamental, en el proceso previo a la mayoría de edad, la intervención educativa. Las experiencias vividas por

<sup>94</sup>Artículo 198 del Reglamento, relativo al "acceso a la mayoría de edad del menor extranjero no acompañado que no es titular de una autorización de residencia".

<sup>95</sup>LOPEZ PELÁEZ A., SEGADO SÁNCHEZ-CABEZUDO S.: "Exclusión social, trabajo y salud: ¿puede un mercado de trabajo precario favorecer la inclusión social de los jóvenes?" Décimo Foro sobre Tendencias Sociales, 2009, Pp165-188.

estos/as jóvenes hacen que su formación se vea interrumpida a edades tempranas<sup>96</sup>, por lo tanto, el país de acogida encargado de su protección debe proporcionarle una formación de calidad que le posibilite el acceso al mercado laboral sin tener que acudir a contratos precarios o al empleo irregular. No se trata de gastar recursos en atender a menores, se trata de invertir recursos en formar a ciudadanos/as que participaran en la construcción de la sociedad del mañana. Los y las profesionales de los Centros de Protección juegan aquí un papel esencial, puesto que la mayoría de estos/as jóvenes cuentan con un nivel muy bajo de autoestima<sup>97</sup>, y manifiestan miedos y dificultades para afrontar los retos que se les plantea.

Además de esta intervención educativa, es necesario un apoyo respecto a la inserción laboral. El trabajo en la actualidad constituye el eje fundamental en la vida del ser humano en sociedad, siendo una cuestión aún más importante para las personas migrantes, en relación con la obtención de autorización de residencia y trabajo.

Sin embargo, el personal encargado de atender esta triple labor en los centros de acogida (asistencial, preventiva y socioeducativa integral<sup>98</sup>), vive una situación de desborde físico y mental. La tendencia actual por parte del Estado es la delegación en organizaciones no gubernamentales de las responsabilidades del cuidado de los menores. Según explica Cristina Goeneche Permisán, esta derivación trae como consecuencia peores condiciones laborales y menor formación del personal. La sobrepoblación de los centros, y las deficiencias de los servicios dificultan la labor de los profesionales, resultando imposible en muchos de los casos una atención adecuada de las necesidades de estos/as chicos/as.<sup>99</sup>

Desde nuestra experiencia en nuestras asociaciones, se hace notable la falta de referentes que supongan una red de apoyo para los/as jóvenes una vez que abandonan los Centros de Protección. Creemos que el trabajo hay que iniciarlo mientras que los chico/as se encuentran en los centros, para ello, como ya hemos mencionado anteriormente, creemos que se debería impulsar las figuras de las familias (personas) colaboradoras y promover acciones similares a los proyectos de "hermano mayor" que se han utilizado en algunas zonas de España en las que personas que no pertenecen al sistema de protección establecen vínculos afectivos y son agentes claves de socialización de los chicos y chicas.

<sup>96</sup>A este respecto resulta interesante la lectura del artículo "Sin educación, se pierde una generación". Duras lecciones para los refugiados que huyen de la crisis olvidada de Sudán. De Alex Neve, secrétaire general d'Amnesty International Canada. Disponible online en: <http://amnesty.org.py/sin-educacion-se-pierde-una-generacion-duras-lecciones-para-los-refugiados-que-huyen-de-la-crisis-olvidada-de-sudan/>

<sup>97</sup>MONTERRAT C.: "La importancia de la gestión de las emociones". Universidad de Girona. 2016.

<sup>98</sup>GOENECHEA, C.: "Menores inmigrantes no acompañados: un estudio de su situación en la actualidad". Comunicación presentada en el I Congreso Internacional a Educación a la Mediterránea, Palma de Mallorca, España, 2006, pp 5-6.

<sup>99</sup>JIMÉNEZ ALVAREZ M., RAMÍREZ A.: "Las otras migraciones, la emigración de menores marroquíes no acompañados a España". 2005.

### 4.3.8 Transparencia en la gestión

Aunque conocemos la realidad de primera mano de lo que ocurre en los Centros de Protección por los/as menores y profesionales que acuden a nuestras asociaciones, en ocasiones nos encontramos con la dificultad de conseguir la información más simple desde las instancias responsables, como los propios Servicios de Protección de Menores, saber qué centros de menores existen, dónde están ubicados y su forma de funcionamiento, cuáles se cierran, cómo y cuáles se abren nuevos puede convertirse en una ardua investigación. Bajo la excusa de la protección de los/as menores se produce un hermetismo que lejos de protegerlos, dificulta la correcta intervención coordinada entre distintas entidades que trabajan con menores en protección.

Por otro lado, observamos con preocupación, cómo hay menores con dificultades para acceder a actividades formativas y de ocio, lo que dificulta su proceso de socialización e inclusión. Desde los/as propios profesionales nos han trasladado su queja de no disponer de tiempo para desarrollar acciones socioeducativas con los menores, más allá de llevar al día lo estrictamente residencial, por lo que dificulta una atención verdaderamente integral, hay carencias en el aprendizaje del idioma, de conocimiento del entorno, de acciones de ocio y tiempo libre saludable, etc. Todas estas acciones, normalmente vienen contempladas en los planes educativos de Centro y en los pliegos de condiciones de las licitaciones públicas, pero es difícil conocer cuánto realmente se lleva a cabo en la realidad.

### 4.3.9 Deficiencias en los centros de protección

#### Carencias en la atención a determinadas necesidades.

Debemos señalar que no todos los centros están en la misma situación, existen muchos de ellos donde los/as profesionales se esfuerzan por dar atención en todos los aspectos a los chicos y chicas que tienen acogidos, pero lamentablemente, desde nuestra experiencia, vemos como otros tantos centros no lo hacen y creemos que desde la Administración se debe reforzar el control para acabar con estas situaciones.

Pese a que en los equipos interdisciplinares existe la figura del/a profesional de la psicología, ésta es insuficiente para dar una atención de calidad de manera general. Si lo centramos en la **atención psicológica** que reciben los/as menores migrantes sin referentes familiares en relación con sus casuísticas, ésta es casi inexistente. La dificultad de encontrar profesionales de la psicología con la formación suficiente para trabajar con estos perfiles hace que no se atiendan debidamente las necesidades de gestión emocional y cognitiva que supone el proceso migratorio del/a menor. Esta atención hay que aportarla de manera interdisciplinar y con acciones coordinadas, en muchos casos las "etiquetas" que se les ponen a algunos jóvenes como violentos o conflictivos, no son más que señales de la angustia por no saber afrontar su situación.

En ese proceso de gestión del "duelo migratorio" del/a menor y como elemento clave para un proceso de inclusión sano, creemos que es fundamental la figura de los/as **mediadores interculturales** y más en concreto el desarrollo de una **mediación familiar transnacional**, hemos podido comprobar en nuestro trabajo con estos menores que la labor que se realiza para el mantenimiento del menor con sus raíces en el lugar de origen es muy deficitario, a pesar de lo que se establece en el decreto que regula el Acogimiento residencial en su artículo 18.e)<sup>100</sup> que entiende que una de las finalidades de la estancia en estos Centros de Protección es la de favorecer los vínculos familiares y filiales ya que resulta necesario a la hora de "potenciar su autoestima y afectividad", y en su artículo 47, se recoge cómo se llevará a cabo esta comunicación. El contacto con sus familias en muchas ocasiones se reduce a llamadas telefónicas puntuales del/a menor a su familia, sin que ello se complemente con un trabajo de acompañamiento psicológico y que ayude al/a menor a reubicarse en su nueva situación familiar marcada por la distancia, y ni siquiera de un contacto más fluido de los profesionales que atienden al menor con su familia de origen.

En el caso de los/as menores migrantes sin referentes familiares, la inmensa mayoría no conoce el castellano al acceder al sistema de protección, por lo que resulta clave poner solución a la dificultad de comunicación con estos chicos, para ello la **ausencia de traductores** y el uso de otros menores para realizar esa función, pensamos que no es lo más recomendable. No conocer el idioma supone un alto factor de riesgo de exclusión, tanto social como laboral y que además supone la vulneración del derecho del menor a un plan de educación e intervención individualizado y que responda a las necesidades específicas de cada uno, dotándolo de una "formación integral", como se expone en las distintas normas legislativas dedicadas a su protección.

La despreocupación de la Junta de Andalucía por el aprendizaje del idioma hace que en ocasiones recaiga esta formación en la buena voluntad de terceras asociaciones que ofrecen el servicio llevado a cabo por voluntariado. Como muestra el caso de nuestra entidad en Córdoba (APIC-Andalucía Acoge) que entiende esta tarea como una fórmula de contacto e intervención con los chicos y chicas que acceden a la formación. Desde Andalucía Acoge reivindicamos que el aprendizaje del castellano debe ser un servicio integrado dentro del sistema educativo ordinario, con profesorado especializado y remunerado. Para lo que desde el Sistema de Protección se debe incentivar la coordinación con la Consejería de Educación para que las clases que ya se ofertan en los centros de adultos se adapten a esta necesidad.

### Integración en el ámbito comunitario

Hemos podido comprobar cómo se suceden cambios de centro de manera sistemática sin que se cumplan los requisitos que establece la normativa, sobre todo en los dispositivos de emergencia abiertos. Estos cambios de Centros de Protección incumplen las garantías esta-

blecidas en la legislación. Por ejemplo, el Decreto 355/2003 sobre acogimiento residencial en Andalucía establece en su artículo 32.1 que dicho cambio sólo podrá realizarse cuando sea "absolutamente necesario" para su proceso educativo. Debiendo además justificarse, dar audiencia al menor, establecer una comunicación entre ambos centros y un acompañamiento del menor por parte de su educador. En su punto cuarto, donde expone que deberá explicarse al menor el motivo, la finalidad y el proceso que se llevará a cabo para el traslado, se refleja la importancia de la información, de contar con el propio menor para las decisiones que afectan a su esfera personal, se trata de un trámite que lo dignifica, que lo humaniza, en lugar de reducirlo a meros números de expediente.

Otra de las vulneraciones que se producen, en ocasiones, respecto a los derechos de los menores en los centros de protección es el de **favorecer su integración y su participación** en la vida ordinaria del territorio en el que se establezcan, para lo cual será necesario que la localización del Centro sea en barrios normalizados y que exista un trabajo en red con el resto de **los recursos (públicos y privados) de la zona**, con especial atención a la coordinación con los **Servicios Sociales Municipales** con los que se debería mantener una coordinación fluida, no solo desde los centros sino desde el propio Servicio de Protección, para dar una atención de mayor calidad.

En muchos de los casos la estigmatización de los chicos/as y de los propios centros hace que los ubiquen en barrios periféricos donde resulta muy complicado el acceso y evidentemente la socialización. Como ejemplo claro tenemos el Centro "Fuerte Purísima" en Melilla, se trata de un antiguo cuartel militar, ubicado en un descampado sin iluminación, a 3,6 km del centro de la ciudad; o situados en pequeñas poblaciones donde tienen dificultad para acceder a recursos que atiendan las necesidades de los menores, se trata de centros abiertos en pueblos como Gor o Freila (Granada) con una población inferior a las 900 personas y lejos de la capital.

Podríamos también hablar en este apartado del derecho del menor a "realizar actividades lúdicas propias de su edad", y la insuficiencia de espacios de ocio para la adolescencia y juventud. Las administraciones deben promover un mayor número de espacios comunitarios para la juventud y facilitar el uso y acceso a los mismos de la población que se encuentra en el sistema de protección, ya que éstos son espacios claves de convivencia.

### Condiciones laborales y formación de los/as profesionales.

A tenor de lo expuesto en el epígrafe anterior, debemos hacer un inciso para comentar la **Circular que se emitió el 12 de junio de 2012**, desde la Junta de Andalucía dirigida a los Centros de Protección de menores: "Nuevas líneas de Actuación en materia de centros de protección de menores. Informe Entidades Colaboradoras." Esta Circular, que se emite sin soporte oficial ni firma, deroga la anterior Orden de 9 de noviembre de 2005, y supone la asunción

<sup>100</sup>DECRETO 355/2003, de 16 de diciembre, del Acogimiento Residencial de Menores.

de unas reformas y recortes en los Centros que van a derivar en la **pérdida de calidad del servicio prestado**, de las condiciones laborales de los trabajadores, y de los derechos de los menores. Con esta Circular se produce un cambio en la capacitación de los centros, pasando de las 8 plazas a agrupar hasta 12 o 14 menores en la misma vivienda, se reduce el número de educadores a la vez que se aumentan los menores a su cargo, se introducen nuevas categorías laborales de menor rango... todo a fin de satisfacer intereses económicos<sup>101</sup>.

Cuando un menor está sujeto a medidas de protección, tiene derecho a que se le asigne un profesional que le acompañará durante todo el procedimiento. El problema que vemos es que estos profesionales tienen encargado el cuidado y seguimiento de muchos más chicos y chicas de los que pueden afrontar para realizar su función de manera adecuada. Esta situación se da tanto a nivel de los equipos de los Servicios de Protección de Menores como en las y los profesionales que se encuentran en los centros de protección. A esta sobrecarga se le suma en muchos casos unas condiciones laborales pésimas, con contratos por debajo de la categoría real (con la reducción de salario correspondiente), falta de formación continua en los equipos, ausencia de programas de supervisión y cuidado de los/as profesionales, etc. Lo que genera una alta rotación en los equipos propiciada por la desmotivación y a la imposibilidad de realizar una atención individualizada e integral de las necesidades de los/as menores.

En algunos casos hay que sumar, lo que denuncian algunos profesionales de los centros con los que mantenemos contacto, el mal estado de algunos centros y el mantenimiento de sus instalaciones, las malas condiciones higiénico-ambientales, los hacinamientos, la falta de vestimenta, la omisión de espacios de ocio o de estudio, la imposibilidad de desarrollar planes educativos individuales por falta de recursos técnicos, etcétera.

No sería justo que no reconociéramos a los y las grandes profesionales que hay dentro del sistema de protección, gracias a los cuales la situación no es aún más insostenible. Pero debemos señalar que existe una falta de preparación y de formación continua de algunos/as profesionales, especialmente en herramientas de gestión de la diversidad, que juegan en detrimento tanto de los derechos de los/as profesionales como de los/as menores, debiendo exigirse su desarrollo de manera inmediata.

## 4.4 Propuestas

### 4.4.1 Autorización de residencia

Resumiendo, el Reglamento de la LOEX, en lo que se refiere a estos permisos de residencia, exige acreditar la imposibilidad de repatriación para llevar a cabo su expedición. Mientras, la LOEX, en su artículo 35.7 expone que *"Se considerará regular, a todos los efectos, la residencia de los menores que sean tutelados en España por una Administración Pública o en virtud de resolución judicial, por cualquier otra entidad."* Y puntualizando en su apartado 8 que *"la concesión de una autorización de residencia no será obstáculo para la ulterior repatriación cuando favorezca el interés superior del menor, en los términos establecidos en el apartado cuarto de este artículo."* Por tanto, siendo su estancia legal y constatando que esta imposibilidad no parece quedar acreditada en ningún momento de la estancia del menor en España, ¿por qué esperar entonces, en detrimento del interés superior del menor, a la asunción de la tutela y a la solicitud del permiso? La asunción de su tutela debería ser inmediata, máxime cuando el motivo que ocasiona el ingreso en el sistema de protección es la falta de personas adultas que puedan hacerse cargo del menor. Sin embargo, se insiste en utilizar el plazo de nueve meses que se ofrece mediante el artículo 196 del Reglamento de Extranjería (Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009). Si debido a esta posibilidad no se llevan a cabo las actuaciones de documentación con la debida diligencia, debemos exigir la modificación de dicho artículo.

Mientras tanto, como condición para la concesión del permiso de residencia, la LOPJM, Capítulo IV, artículo 10, apartado cuarto, menciona un certificado de tutela expedido por la entidad encargada de su protección, documentación acreditativa de su situación. Sin embargo, el Reglamento de la LOEX, en su artículo 196 ya citado, relativo a la residencia del menor extranjero no acompañado, en su apartado dos, letra c), establece que la documentación a aportar para iniciar los trámites de la solicitud será el *"documento acreditativo de la relación de tutela legal, custodia, protección provisional o guarda entre el menor y el servicio de protección de menores"*, con lo que podemos evitar la dilación de la constitución de una tutela efectiva, respecto a la cual, como ya hemos comentado, existen largos plazos de demora o directamente la supresión de la tramitación de la declaración de desamparo necesaria para la misma. Bastará entonces un certificado de estancia de la entidad competente, que refleje que el menor se encuentre bajo su guarda.

En cuanto a la iniciación del procedimiento, el artículo 196.2 dispone que podrá iniciarse *"de oficio, por orden superior o a instancia de parte"*. La capacidad de obrar reconocida al/la menor ya sea respecto a la eficacia de las actuaciones que realice de manera personal y directa,

<sup>101</sup> "Crítica y rechazo a las medidas de la Junta de Andalucía sobre acogimiento residencial, propuestas alternativas". Asociación PRODENI, 8 de marzo de 2014.

o bien para su intervención en los procedimientos que le atañen, queda reflejado en múltiples disposiciones legales. Si acudimos a la LOPJM, en su artículo 10.1 dice que tendrán “derecho a recibir de las Administraciones Públicas, o a través de sus entidades colaboradoras, la información en formato accesible y asistencia adecuada para el efectivo ejercicio de sus derechos, así como a que se garantice su respeto”. Podemos y debemos fomentar que tanto los propios chicos y chicas como sus representantes inicien este procedimiento por sí mismos/as, ya que la inacción de la Administración puede concluir en su indocumentación una vez cumplan la mayoría de edad.

#### 4.4.2 Representación

Para la defensa y garantía de sus derechos, el/la menor tiene derecho tanto a participar en el proceso como a la representación. En nuestro ordenamiento contamos con tres figuras que cumplen esa función. 1º, el más conocido, **el representante legal o tutor**. Serán las personas que ostenten la patria potestad. Según el artículo 156 del Código Civil: “*se ejercerá conjuntamente por ambos progenitores o por uno solo con el consentimiento expreso o tácito del otro (...). En defecto o por ausencia, incapacidad o imposibilidad de uno de los padres, la patria potestad será ejercida exclusivamente por el otro (...). Si los padres viven separados, la patria potestad se ejercerá por aquel con quien el hijo conviva*”. El artículo 162 dispone: “*Los padres que ostenten la patria potestad tienen la representación legal de sus hijos menores no emancipados*”. El tutor sólo puede ser nombrado por disposición judicial, conforme al artículo 222 y siguientes del Código Civil, salvo cuando la Entidad pública asume la tutela por la declaración de desamparo.

2º, **La figura del Defensor judicial** para los casos de conflicto entre el representante legal y el menor, que queda reflejado en el artículo 10 de la LO 1/1996, que establece los mecanismos de los que dispone el menor para ejercer su derecho a defensa.<sup>102</sup> Esta figura también ha sido modificada por la LO 8/2015 que refuerza esta posibilidad y hace mención de que el propio menor puede solicitar su nombramiento tanto en procesos judiciales como administrativos, para emprender acciones judiciales o administrativas. Antes su nombramiento quedaba reservado para los supuestos que definía el artículo 299 del Código Civil.

3º, por último, a través del artículo 9 de la LOPJM y, con más relevancia aún, de la Convención de los Derechos del Niño, en su artículo 12, se configura el derecho del menor a ser oído y escuchado. La garantía de éste se entiende fundamental para una adecuada protección del/a menor reiterando que deberán tomarse en cuenta sus opiniones en cualquier decisión que les afecte, no sólo dentro del ámbito familiar, sino también en los procedimientos administrativos o judiciales de los que se derive alguna consecuencia para ellos.

El artículo 9.2 posibilita la acción de este derecho por sí mismo, cuando se valore madurez suficiente, o bien mediante el nombramiento del representante que él designe. No se especi-

<sup>102</sup>La modificación del artículo 10 también afecta al párrafo c), que establece la posibilidad de plantear sus quejas ante las instituciones previstas para ello. Constituye un cargo permanente de uno de los Adjuntos del Defensor del Pueblo para los asuntos relacionados con los menores, facilitándoles el acceso a mecanismos adecuados y adaptados a sus necesidades y garantizándoles la confidencialidad

fica en ninguna de las normativas que esta persona deba ser un abogado, aunque sí debería tratarse de alguien formado en la materia. Tampoco distingue entre personas físicas o jurídicas; esto nos permite a las entidades y a sus profesionales personarnos en el transcurso del procedimiento como representantes de los intereses de los/as menores. Albert Parés, abogado de la asociación Noves Vives, anima al consenso relativo a un escrito de representación que sirva para establecer un contacto directo entre el menor y su representante, ante el cual se debe responder y contactar para cualquier trámite que se realice relativo a su persona.<sup>103</sup> Así, se normativiza la relación entre la asociación y el chico/a una vez esté dentro del Centro y, además, podría ser de utilidad a la hora de recurrir la decisión de la Administración por la que finalice el ejercicio de la tutela. Ya explicábamos anteriormente que, si bien el Decreto del Ministerio Fiscal por la que se dicta el Decreto de la determinación de la edad no es susceptible de impugnación, sí lo es la decisión de la Administración competente.

Respecto a las circunstancias legales establecidas para el cese de la tutela, debemos hacer mención de otra delicada vulneración de los derechos que amparan a los/as menores. Esta tutela se extingue al cumplir los dieciocho años, al emanciparse, ser adoptado, fallezca o en caso de que desaparezcan las causas por las que se le declaró en situación de desamparo. La huida del centro de acogida que les fue asignado no parece constatar el fin de esta situación, sin embargo, muchas de las entidades públicas que tienen a su cargo a estos/as menores dictan una resolución que extingue su deber de tutela por fuga del/a menor. Estas prácticas, consideradas irregulares por el Defensor del Pueblo, no obstante, han logrado cobertura legal con la modificación del artículo 172 del Código Civil.<sup>104</sup> De hecho, la Circular 8/2011 de la Fiscalía General del Estado, establece que, al contrario de desaparecer, “la situación de vulnerabilidad incrementa exponencialmente” y que “acordar el cese de la tutela es objetivamente una decisión contraria al interés superior del menor”. Debiendo impugnarse toda resolución que declare dicho cese. Además, se debe exigir la eliminación del apartado c) del artículo 172.5 del Código Civil a través del cual la Administración encargada de la atención del/a menor, no sólo se desentiende de su cuidado, sino que determina el cese de su tutela y todas las responsabilidades que se derivan de la misma sin que se lleve a cabo una investigación del posible paradero, una comunicación con las distintas entidades tanto a nivel nacional como a nivel europeo o una prevención o plan de acción al respecto.

<sup>103</sup>Intervención con infancia tutelada y juventud extutelada”. Curso realizado en Antequera, 6, 7 y 8 de julio 2018, promovido por la Federación Andalucía Acoge.

<sup>104</sup>Art. 172, apartado cuarto, letra c): “Que hayan transcurrido seis meses desde que el menor abandonó voluntariamente el centro de protección, encontrándose en paradero desconocido.”

#### 4.4.3 Asistencia letrada

Para los supuestos en los que el/a menor entienda que se produce vulneración de sus derechos en la adopción de decisiones por parte de la Administración, es, cuanto menos lógico, la asistencia letrada independiente del menor en este conflicto, debe estar especializada en la materia. La sentencia 183/2008, de 22 de noviembre de 2008, señala que *"parte del contenido esencial del artículo 24.1 de la Constitución española, es la posibilidad del menor, con capacidad y madurez suficiente, de instar de los órganos judiciales, en cualquier orden jurisdiccional, la defensa de intereses que afecten a su esfera personal, incluso contra la voluntad de quienes ejerzan su representación legal"*.

Mucho se ha luchado por el derecho del/a menor a ser oído, a expresar su opinión, a ser informado adecuadamente de los procedimientos a los que se le somete, siendo necesaria para su efectivo ejercicio la asistencia letrada. El Defensor del Pueblo de España, en su Informe de 2005 sobre Asistencia Jurídica a Extranjeros a los extranjeros en España, impone como requisito que esta asistencia jurídica sea independiente de la Administración, para que no existan conflictos de intereses. Esto es necesario por el posible riesgo de conflictos entre la entidad protectora que obtiene la tutela, al no actuar en aras del interés superior del menor. Debido a que sus actuaciones repercuten en la esfera personal del/a menor y en el ejercicio de sus derechos, recobra especial importancia el nombramiento de un representante legal independiente.

El informe del Defensor del Pueblo de España de 2009, también denuncia la violación de este derecho respecto de los Centros de Menores con trastornos de conducta; menores que quedan bajo la guarda de entidades privadas, en concierto con las Administraciones responsables<sup>105</sup>, y en caso de querer denunciar, la Administración obtiene este doble papel de protector y acusado.

El derecho a la asistencia legal independiente y especializada en la defensa de sus derechos fundamentales viene establecido en nuestra legislación nacional en el artículo 9 de la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor. La modificación del Sistema de Protección con la nueva LO 8/2015 precisa este derecho a ser oído y escuchado e introduce el término madurez en lugar de juicio para determinar si puede ejercer el derecho por sí mismo o para que designe una persona que le represente. En todo caso se considerará maduro/a suficiente a la edad de 12 años. Para cumplir con el mandato constitucional de tutela judicial efectiva, teniendo derecho a una audiencia y a defensa, es necesaria la participación del/a menor en el proceso, incurriendo en caso contrario en una violación de un derecho fundamental. Para garantizar este derecho, será asistido por intérpretes.

<sup>105</sup>Esta posibilidad de tutela y protección de los menores en situación de desamparo por parte de entidades privadas constituye una contradicción entre la Ley Orgánica 2/2009 y el Código Civil. La novedad introducida por la LO 2/2009 permite delegar en ONGs u otras entidades la competencia en materia de protección de menores. Sin embargo, ésta sólo se da respecto de menores extranjeros, violando así el principio de igualdad respecto del resto de menores. "Protocolo de extranjería" Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 196.

Las reiteradas denuncias por la falta de asistencia letrada independiente han dado lugar a la creación, por parte de algunas Comunidades Autónomas junto a los Colegios de Abogados, de protocolos de intervención en la asistencia letrada de estos/as menores. Por ejemplo, el Convenio de Colaboración entre la Delegación del Gobierno en Cantabria y el Ilustre Colegio de Abogados de Cantabria, de junio de 2007, así como el Convenio celebrado por el Ilustre Colegio de Abogados de Guipúzcoa. Cataluña, desde junio de 2011, también cuenta con Turno de Menores No Acompañados debido a la especialidad del procedimiento y la dificultad de su problemática.

Se pone de manifiesto la carencia de estos Turnos de Oficio, específicos de menores no acompañados, cuando es el propio Consejo General de la Abogacía Española, en su Circular 90/2017, la que reivindica la especialización de los profesionales y su intervención desde el inicio del procedimiento de determinación de la edad, hasta la constitución de su tutela o documentación. Exige la formación de los/as técnicos para brindar una asistencia jurídica que permita garantizar la adecuada salvaguarda de los derechos que le son inherentes por su condición de menor.

A modo de conclusión, sería importante la creación de un turno de oficio específico que atienda esta realidad desde su recepción hasta la documentación o, en último caso, repatriación del/a menor, para que la tramitación del proceso se realice con todas las garantías. Para que funcionase, sería necesario la formación y la preparación de estos/as profesionales no sólo legislativamente sino también introduciéndolos en la realidad de este fenómeno y sus especiales dificultades y circunstancias, siendo conscientes de lo mucho que han pasado algunos/as de ellos/as hasta entran en contacto con estos/as profesionales. Esto es así ya que hablamos de menores de edad, en una situación especialmente vulnerable, y nuestra responsabilidad es asistirlos/as y asesorarles con todos los derechos que le son reconocidos por el hecho de serlo.

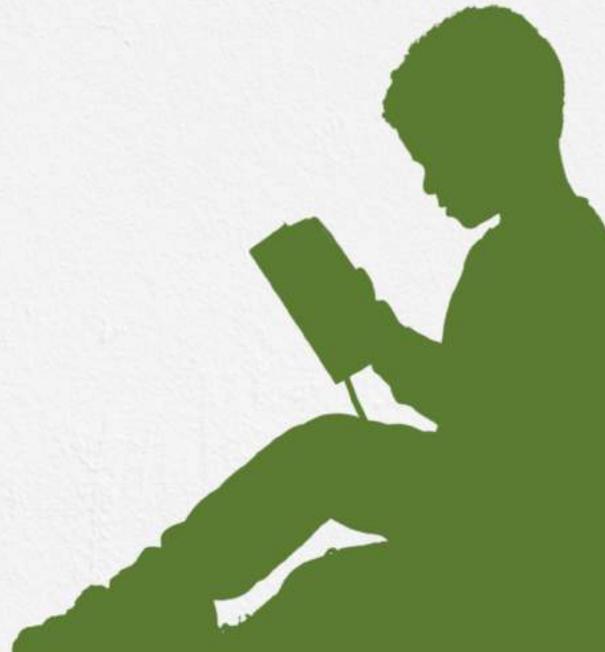
#### 4.4.4 Adaptación del mapa de recursos y mejora de las prestaciones

A lo largo de este informe se han ido exponiendo los problemas que afectan a estos menores que se encuentran en una situación de vulnerabilidad extrema, pero al mismo tiempo se han ido presentando algunas propuestas de mejora para las carencias o las prestaciones que se realizan;

A continuación, enumeramos algunas de ellas:

**Consideramos fundamental una mejora en el mapa de recursos existentes, dimensionando las plazas residenciales a la realidad de la Frontera Sur.**

- ✓ Un uso adecuado de la primera acogida, cumpliendo su función de diagnóstico y derivación a recursos residenciales básicos donde los/as menores puedan desarrollar su proceso de socialización.
- ✓ Creación de recursos específicos para atender a los y las menores víctimas de trata. Mejora de la coordinación con las entidades públicas y privadas que tienen competencias y experiencia en este ámbito. Formación específica al personal del Servicio de Protección y de los centros sobre esta temática.
- ✓ Se debe revisar el Plan de Emergencia actual, en dicha revisión deberían participar las entidades y administraciones que tienen experiencia y competencias en la gestión de los flujos migratorios.
- ✓ Eliminación de los dispositivos de emergencia.
- ✓ Mejorar los protocolos de coordinación entre las distintas instituciones de ámbito local, autonómico y estatal.
- ✓ Implementar e impulsar un plan de formación continua para las y los profesionales del Sistema de Protección de Menores
- ✓ Una mejora sustancial en la atención psicológica de los y las menores acogidas.
- ✓ Mejorar la coordinación con la Consejería de Educación para abordar la enseñanza del idioma y el acceso a la educación.
- ✓ Desarrollar programas de mediación social y familiar transnacional.
- ✓ Reforzar los programas de familias (personas) acogedoras u otros que permitan establecer redes de apoyo y socialización de los y las menores acogidas.



# 5

Juventud extutelada  
en Andalucía,  
Ceuta y Melilla



## 5. Juventud extutelada en Andalucía, Ceuta y Melilla

El paso a la mayoría de edad de los MENA supone para ellos/as el fin de la protección, la pérdida de las garantías derivadas de su situación de menor, y el tránsito a una madurez obligada. Si la administración no tramitó a tiempo su autorización de residencia, el conseguirla tras cumplir los 18 años dependerá de una recomendación de la entidad protectora, no se trata, por tanto, de un derecho, sino de una posibilidad. Los criterios que evalúan si resulta pertinente otorgar esta autorización de residencia por razones excepcionales son totalmente discrecionales, comportando gran importancia la participación en las actividades formativas y de integración que se les ofrecieron mientras eran menores<sup>106</sup>.

En caso de alcanzar los dieciocho años estando documentados/as con la autorización de residencia, tendrán sesenta días naturales para solicitar la renovación antes de que expire. Esta autorización se le otorgó a razón de su minoría de edad, por lo que ahora deberán cumplir otra serie de requisitos establecidos en el artículo 197.2 del Reglamento. Por último, una vez alcanzada la mayoría de edad, otra posibilidad para conseguir documentación es optar a la obtención de la nacionalidad española en el caso de haber estado tutelado/ al menos durante dos años. Por tanto, una vez extinguida legalmente la situación de desamparo, o cuentan con una oferta de empleo o con redes sociales o familiares que les puedan ayudar, o el riesgo de exclusión pasa a ser un hecho, condenándolos a la precariedad, al sinhogarismo o a la explotación.

En algunas Comunidades se ha desarrollado un marco legislativo sobre extutelados/as, sin embargo, no podemos afirmar que contemos con un sistema general que unifique las prestaciones que se podrían otorgar a estos/as menores cuando alcanzan la mayoría de edad. Cataluña desde 2010 cuenta con un plan de apoyo<sup>107</sup> a estos/as jóvenes que, alcanzada la mayoría de edad, ven extinguidas las medidas de protección con las que hasta ahora contaban.

La nueva Ley 26/2015 trata de establecer unidad respecto a la satisfacción de estas necesidades por parte de las diferentes Comunidades Autónomas. Así, introduce una Disposición adicional tercera que habilita al Gobierno para fomentar en las Comunidades Autónomas "criterios comunes y mínimos estándares" en diversas materias. Entre ellas la "Atención integral a jóvenes ex tutelados", enfocada a la "formación en habilidades y competencias para favo-

<sup>106</sup>Artículo 198.1 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, dice: "En el caso de menores sobre los que un servicio de protección de menores ostente la tutela legal, custodia, protección provisional o guarda, que alcancen la mayoría de edad sin haber obtenido la autorización de residencia prevista en el artículo 196 de este Reglamento y hayan participado adecuadamente en las acciones formativas y actividades programadas por dicha entidad para favorecer su integración social, ésta podrá recomendar la concesión de una autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales."

<sup>107</sup>Ley 14/2010, de 27 de mayo de los derechos y las oportunidades de la infancia y la adolescencia. Capítulo IV. Apoyo posterior a la emancipación a la mayoría de edad: 1. Alcanzada la mayoría de edad, la emancipación o la habilitación de edad, se extinguen las medidas de protección. No obstante, el organismo competente de la Generalidad puede disponer las medidas asistenciales que considere necesarias, mediante resolución motivada y con el consentimiento de la persona interesada o, si falta el consentimiento, si se trata de un presunto o una presunta incapaz, mediante autorización judicial. 2. Estas medidas asistenciales pueden tener contenido económico, jurídico y social o consistir en el otorgamiento o el mantenimiento de una plaza en el centro y se pueden extender hasta los veintinueve años de edad.

recer su madurez y propiciar su autonomía personal y social al cumplir los 18 años de edad; garantía de ingresos suficientes para subsistir; alojamiento; formación para el empleo, que facilite o priorice su participación en ofertas de empleo como medida de discriminación". Aunque reconoce la necesidad de una continuidad en torno a la protección y acompañamiento del joven extutelado/a en su mayoría de edad, a estas alturas todavía seguimos impulsando que se garanticen este tipo de medidas, imprescindibles para una verdadera integración y desarrollo, mediante enunciados que continúan siendo ambiguos, sin propuestas concretas, y denunciando la falta de unidad en los criterios y procedimientos para llevarlas a cabo.

### 5.1 Andalucía: programa +18

En este sentido, Andalucía merece especial mención, ya que a través de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, en su artículo 37 dedicado a los Centros de Protección, apartado 2 y 3, establece la obligación legal de la Administración de realizar un seguimiento de los menores, al menos durante un año, tras su salida del dispositivo, "al objeto de comprobar que su integración sociolaboral sea correcta, aplicando la ayuda técnica necesaria"<sup>108</sup>. Para ello, "podrá recabar la colaboración de los Servicios Sociales Comunitarios gestionados por las entidades locales, así como de cualesquiera otros organismos e instituciones públicas o privadas que se consideren convenientes, los cuales vendrán obligados a prestarla".

En el Anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia de Andalucía, de 14 de julio de 2017, se recoge este derecho de la forma siguiente: "cumplida la mayoría de edad y durante al menos un año, la Entidad Pública (...) realizará un seguimiento del proceso de integración social de las personas jóvenes que estuvieron bajo la tutela o guarda de la Junta de Andalucía y que regresen a su entorno familiar". Ante la aparente exclusión de aquellos/as menores que al cumplir la mayoría de edad no regresaban al entorno familiar, la Federación Andalucía Acoge presentó alegaciones exigiendo una redacción alternativa que eliminara toda posibilidad de discriminación.

Como venimos comentando a lo largo de todo el informe, el objetivo primordial de las actuaciones respecto a menores es el de una verdadera integración y una adecuada formación que permita el desarrollo de su autonomía e independencia una vez que se alcanza la mayoría de edad<sup>109</sup>. Para cumplir con este propósito, la Junta de Andalucía ha desarrollado el Programa

<sup>108</sup>La Comunidad Autónoma de Andalucía es una de las pocas en nuestro país que tiene un marco legal respecto a los proyectos de emancipación de estos/as jóvenes. Véase el informe "La emancipación de Jóvenes tutelados/as y extutelados/as en España, primera aproximación a los servicios de emancipación en los distintos territorios". Federación de entidades con Proyectos y Pisos Asistidos (FEPA). 2016.

<sup>109</sup>Ley 1/1998, 19.1.f): "se potenciará el desarrollo de programas de formación profesional e inserción laboral de los menores sometidos a medidas de protección, con el fin de facilitar su plena autonomía e integración social al llegar a su mayoría de edad".

de Mayoría de Edad para jóvenes que son o han sido tutelados/as, pudiendo ser beneficiarios desde los 18 hasta los 25 años de edad<sup>110</sup>.

Este programa desarrollado por la Junta de Andalucía, se divide en dos tipos de recursos. Por un lado, encontramos los denominados recursos de "Alta Intensidad" y por otro los de "Media Intensidad". A los primeros, diseñados para realizar una atención integral, irán los que carezcan de medios propios para desarrollar su vida de forma autónoma, debiendo acogerse a este tipo de alternativas donde se les ofrece, entre otras cosas, un recurso residencial. Se trata de una estructura de viviendas en las que los/as jóvenes conviven, apoyados por un seguimiento de los profesionales. Por otro lado, los de Media Intensidad están compuestos por centros de día, se trata de un apoyo transversal (económico, emocional y laboral), un acompañamiento hacia la independencia. La Fundación Diagrama, es la encargada de coordinar este recurso en Andalucía a través del "Programa Labora", ofreciendo orientación laboral a los/as menores o jóvenes que se encuentren o que hayan estado bajo la tutela de la Administración en cualquiera de sus modalidades. Ambos recursos tienen como pilar fundamental, la capacitación y el acceso al mercado laboral a través de itinerarios individualizados y asesoramiento personalizado. En la estructura de las actuaciones llevadas a cabo dentro del programa, la atención psicológica reviste especial importancia en el marco de este procedimiento, como así queda reflejado en el artículo 5 de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía<sup>111</sup>, aunque la realidad

es que en la práctica la atención psicológica apenas se pone en práctica porque los medios que se disponen para el Programa de Media Intensidad son insuficientes. El Programa se desarrolla a través de Convenios de Colaboración de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación con entidades privadas, desde la Dirección General de Infancia y Conciliación, el personal técnico de las Delegaciones Territoriales de esta Consejería, que recordemos, son los competentes en materia de Protección de Menores en esta Comunidad Autónoma. Este programa se puso en marcha en 1997 como una iniciativa pionera en España, con la idea de dotar a los/as jóvenes de herramientas que permitieran su integración en la vida social y laboral. Los dos primeros pisos se abrieron en Sevilla por la Fundación Forja XXI, en colaboración con la Consejería de Igualdad y Bienestar Social (denominada así en aquel momento). En el año 2003 consiguió la colaboración de Fondos Europeos y en 2005 la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social promulgó la Orden de 20 de julio, por la que se regulan y convocan subvenciones a entidades colaboradoras para la financiación de programas y recursos destinados a la inserción social integral de jóvenes.

#### Población inmigrante atendida en el P+18 en el año 2017:

Provincia	Sexo	2013	2014	2015	2016	2017
Almería	Chicos	116	97	69	91	95
	Chicas	19	11	12	17	24
	<b>Total</b>	<b>135</b>	<b>108</b>	<b>81</b>	<b>108</b>	<b>119</b>
Cádiz	Chicos	183	198	166	171	170
	Chicas	13	11	10	10	13
	<b>Total</b>	<b>196</b>	<b>209</b>	<b>176</b>	<b>181</b>	<b>183</b>
Córdoba	Chicos	75	87	89	89	108
	Chicas	4	2	3	3	3
	<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>89</b>	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>111</b>
Granada	Chicos	167	137	157	173	198
	Chicas	12	11	10	13	19
	<b>Total</b>	<b>179</b>	<b>148</b>	<b>167</b>	<b>186</b>	<b>207</b>
Huelva	Chicos	43	42	50	71	79
	Chicas	12	14	16	13	12
	<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>56</b>	<b>66</b>	<b>84</b>	<b>91</b>

#### MAPA DE RECURSOS ANDALUCÍA +18:

##### Recursos de Alta Intensidad del P+18<sup>112</sup> 2017

Provincia	Pisos	Capacidad
Almería	5	26
Cádiz	4	24
Córdoba	2	8
Granada	4	22
Huelva	4	18
Jaén	2	10
Málaga	3	16
Sevilla	6	29
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>153</b>

##### Recursos de Media Intensidad del P+18 2017

Provincia	Centros de Día	Atendidos 2017
Almería	5	215
Cádiz	2	237
Córdoba	1	167
Granada	1	203
Huelva	2	203
Jaén	1	143
Málaga	3	185
Sevilla	2	260
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>1523</b>

<sup>110</sup> Aunque no le dedica ningún programa específico para jóvenes extutelado/as mayores de 21 años, se les atiende dentro de los que les corresponden en la edad comprendida entre los 18 y los 21.

<sup>111</sup> Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, artículo 5. En él se describen los objetivos de estas políticas, promoviendo una intervención integral en la que resulta imprescindible incluir "aspectos psicológicos, sociales y educativos".

<sup>112</sup> En los recursos de Alta Intensidad se convive durante un periodo de tiempo determinado, mientras se obtiene cierta formación y orientación dirigida a alcanzar un grado de autonomía que les permita salir del mismo. La estancia en el mismo depende de las condiciones impuestas por cada entidad, pero por norma general, no suele exceder del año y medio.

**Menores que han cumplido la mayoría de edad<sup>113</sup>:**

Provincia	Sexo	2013	2014	2015	2016	2017
Jaén	Chicos	95	105	76	80	70
	Chicas	3	4	4	4	3
	<b>Total</b>	<b>98</b>	<b>109</b>	<b>80</b>	<b>84</b>	<b>73</b>
Málaga	Chicos	111	100	94	64	64
	Chicas	10	11	15	18	14
	<b>Total</b>	<b>121</b>	<b>111</b>	<b>109</b>	<b>82</b>	<b>78</b>
Sevilla	Chicos	164	151	88	85	102
	Chicas	16	18	18	22	21
	<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>169</b>	<b>106</b>	<b>107</b>	<b>123</b>
<b>Total</b>	Chicos	954	917	789	824	876
	Chicas	89	82	88	100	109
	<b>Total</b>	<b>1043</b>	<b>999</b>	<b>877</b>	<b>924</b>	<b>985</b>

El número de chicos y chicas atendidos en este tipo de recursos ha ascendido en los últimos años, lo que afianza la necesidad de ampliar la asistencia a los/as jóvenes una vez cumplidos los 18 años, complementando la intervención que se empezó a realizar con ellos/as mientras eran menores de edad. En este sentido, es bueno recordar que a los recursos de Media Intensidad no sólo van los jóvenes extutelados/as, sino también los menores en edad laboral que residen en los centros de protección.

**Seguimiento de las actuaciones realizadas con este colectivo:**

<b>P+18 2017</b>	Chicos Nacionales	Chicas Nacionales	Chicos Inmigrantes	Chicas Inmigrantes	<b>Total</b>
Jóvenes que realizan itinerarios de inserción	379	431	779	103	<b>1692</b>
	20,51%	23,32%	42,15%	5,57%	<b>91,56%</b>
Jóvenes que reciben formación	265	280	548	95	<b>1188</b>
	14,34%	15,15%	29,65%	5,14%	<b>64,29%</b>
Jóvenes que reciben algún tipo de experiencia laboral	166	201	481	75	<b>923</b>
	8,98%	10,88%	26,03%	4,06%	<b>49,95%</b>

	Niños	Niñas	Total
<b>Año 2015</b>	297	30	<b>327</b>
<b>Año 2016</b>	444	30	<b>474</b>
<b>Año 2017</b>	580	29	<b>609</b>

**5.1.1 Ayudas económicas**

El 1 de enero de 2018 entró en vigor en Andalucía la Renta Mínima de Inserción Social quedando derogado y sin efecto el Ingreso Mínimo de Solidaridad, que dejaba excluidos/as a todos/as los extracomunitarios/as y, por tanto, a los extutelados/as extranjeros. A pesar de que la edad de acceso para acceder a la Renta Mínima de Inserción es de 25 años, la juventud extutelada tiene la excepción por ley para poder ser beneficiario/a a partir de los 18 años<sup>113</sup>. En lo que se refiere a ayudas económicas específicas para este colectivo, algunas Comunidades Autónomas las han incluido en sus programas de emancipación.

En Andalucía, mediante el programa +18, se puede asignar una paga semanal cuya cuantía se establecerá en orden a las circunstancias particulares de cada joven. Además, se pueden otorgar ayudas puntuales. Según la FEPA (Federació d'Entitats amb Projectes i Pisos Assistits "de esto se hacen cargo las entidades colaboradoras, por lo que no existe una partida concreta destinada a ello por parte de la Junta de Andalucía".

**5.2 Melilla**

Ni la ciudad autónoma de Melilla ni la de Ceuta tienen legalmente establecido ninguna regulación de proyectos o servicios de emancipación para estos/as jóvenes que han sido tutelados por la Administración.

Los jóvenes extutelados/as por la ciudad autónoma de Melilla cuentan con una alternativa de alojamiento que se pone en marcha desde 2008. El Convenio de colaboración con la Asociación "Hogar de la Salle Jerez", creando el Programa de "Hogar de emancipación", para chicos inmigrantes de edades comprendidas entre los 18 y los 23 años, que hayan estado bajo alguna medida de protección por parte de las autoridades competentes en la Ciudad Autónoma de Melilla. Se trata de un recurso de tan sólo 6 plazas, número que resulta totalmente deficiente para el número de menores acogidos/as por la ciudad de Melilla.

<sup>113</sup>Decreto Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, artículo 3. apartado 2º b), 4º y artículo 3º.

### 5.2.1 Ayudas económicas

Sin ningún tipo de prestación específica, a través del “Ingreso Melillense de Integración” se garantiza unos ingresos mínimos, ligada a un proyecto de Trabajo Social adecuado a las circunstancias del beneficiario, con el fin de facilitar su inserción social, siendo de carácter periódico y complementario. Se reserva un cupo de un 15% para los colectivos llamados de alto riesgo, previo informe del Equipo Técnico. Por lo tanto, pueden ser beneficiarios/as de esta prestación las personas mayores de 18 años que antes de alcanzar la mayoría de edad hubiesen estado tutelados por la Ciudad Autónoma de Melilla e internados en Centros de Protección de Menores.

### 5.3 Ceuta

En esta ciudad el único recurso para extutelados/as es un proyecto privado de Cruz Roja, reconocido por la administración, que consiste en un piso con 5 plazas.

#### 5.3.1 Ayudas económicas

En la ciudad de Ceuta, estos/as jóvenes tendrán acceso al Ingreso Mínimo de Inserción Social. Se trata de una prestación periódica dirigida a cubrir las necesidades de aquellas personas que carezcan de recursos económicos suficientes para hacer frente a los gastos básicos para la supervivencia. Al igual que ocurría con la Renta Mínima de Inserción, podrán acceder a ella a partir de los 18 años, en lugar de esperar hasta los 25.<sup>114</sup>

## 5.4 Problemas detectados

### 5.4.1 Falta de recursos residenciales

Parece casi innecesario decir que las plazas residenciales ofertadas para los jóvenes extutelados/as son del todo insuficientes. El caso de Ceuta y Melilla resulta dantesco si observamos los datos objetivos. Según el Boletín Estadístico de Medidas de Protección a la Infancia de 2017, a 31 de diciembre de 2017, en **Melilla** se dieron **503** bajas por mayoría de edad, mientras que se cuenta sólo con un recurso para jóvenes extutelados/as, nacionales y extranjeros, de **6 plazas**. En el caso de **Ceuta**, para los **150** menores que salieron del Sistema de Protección por mayoría de edad en 2017, dispone de un recurso con **5 plazas**. La falta de previsión ante realidades tan claras, no puede justificar una posterior puesta en marcha de medidas de emergencia o no hacer siquiera eso, dejando a la juventud extutelada en una clara situación de exclusión social provocada por la propia Administración y que tiene la responsabilidad de velar por una buena emancipación de estos/as jóvenes. En **Andalucía** hay un considerable número de jóvenes que al cumplir los 18 años no les queda más alternativa que vivir en la calle porque no hay recursos habitacionales suficientes para todos los/as jóvenes que van

cumpliendo la mayoría de edad cada año. La Administración es la que debe velar por su correcto desarrollo al menos un año tras la salida del Centro de Protección; en 2017 tenía **153 plazas residenciales** dentro del Programa +18 para los/as **633 jóvenes** que cumplieron la mayoría de edad ese año. Debe exigirse una planificación coherente que responda a las necesidades de este colectivo.

El perfil de jóvenes extutelados/as se ha convertido en un perfil habitual en las atenciones de las asociaciones de Andalucía Acoge, y entre ellos preocupan especialmente aquellos/as que se encuentran en una extrema vulnerabilidad, en absoluta situación de calle, viéndose obligados/as a ocupar una infravivienda y expuestos a todo tipo de extorsiones (incluidas las redes de tráfico de drogas y prostitución), con un deterioro físico y emocional que en algunos casos llega a dificultar mucho poder rescatarlos de la calle. Vivir en esta situación extrema es muy duro para cualquier persona, pero cuando aún eres adolescente, las consecuencias se hacen rápidamente palpables.

Para responder a estas necesidades, Málaga Acoge desarrolla desde 2016, junto a la Fundación RAIS, un proyecto dedicado a la atención y apoyo a jóvenes extutelados/as. Con el apoyo de la Fundación La Caixa y del Ayuntamiento de Málaga, ofrece dos pisos en los que se cubren necesidades básicas, se les dota de herramientas para su inserción social y laboral y se configuran como herramientas imprescindibles para promover su emancipación. Además, mantiene, a través de un convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Málaga, otros dos pisos de acogida con las mismas características. Con un grupo técnico específico dentro de la asociación, ha creado - en el marco de la Agrupación de Personas Sin Hogar de Málaga, una red público/privada de apoyo a personas sin hogar en la ciudad de Málaga - un tejido de apoyo con otras entidades sociales de la provincia y con las administraciones, a través del cual se tratan de articular distintas soluciones para dar respuesta a las necesidades de estos jóvenes.

En 2019 se ha comenzado también a desarrollar el proyecto “Senda: Emancipación e inclusión sociolaboral de jóvenes extutelados/as en dificultad social” con la apertura de 4 pisos gestionados por nuestras entidades Jaén Acoge, CEAIN (Jerez), Málaga Acoge y Granada Acoge.<sup>115</sup>

### 5.4.2 Falta de estructuras que funcionen como red de apoyo

Si los/as jóvenes no tienen empleo y no acceden a un recurso residencial, es evidente que tienen todo tipo de carencias, como cualquier persona que se encuentre en el sinhogarismo, desde lo más básico de alimentación o vestimenta. Aunque de forma puntual se les puede apoyar desde algunas entidades sociales, con ayuda en la búsqueda de empleo o vivienda, se hace muy difícil poder avanzar si no hay un mínimo de estabilidad habitacional.

<sup>114</sup>Reglamento de Ingreso Mínimo de Inserción Social (IMIS), de 21 de noviembre de 2009, modificado el 2 de noviembre de 2010. Artículo 3, apartado cuarto, letra b).

<sup>115</sup>Este proyecto lo desarrolla Andalucía Acoge a través de la línea de Infancia, Familia y Jóvenes, subvencionado por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía; según orden de 7 de agosto de 2018.

Por otro lado, hay que tener muy en cuenta que son jóvenes que están en plena construcción de su identidad como cualquier adolescente, pero que la han de construir bajo continua situación de estrés, ya que se les exige que sean autónomos en un tiempo récord con el coste emocional que ello puede suponer; cuando además, es muy probable que aún no hayan terminado de procesar las dificultades de su infancia en el lugar de origen, el proceso migratorio y el choque de expectativas con las que vinieron.

Tanto los profesionales que les apoyan, como los/as jóvenes, se mueven con frecuencia en la urgencia de no caer en situación de calle, de encontrar una vivienda, conseguir la documentación, encontrar un trabajo, etc. En este plano de supervivencia, atender el estado emocional y psicológico en el que se encuentran los/as jóvenes, en muchas ocasiones queda en un segundo lugar. Además de ofrecer un mínimo de estabilidad material a los/as jóvenes una vez que cumplen los 18 años, es muy necesario avanzar en el abordaje emocional de la situación para que realmente puedan ser jóvenes resilientes.

En este sentido, estamos convencidos/as de que es preciso potenciar el papel de los psicólogos/as, ya que se trata de menores con historias de vida complejas -ya sea por las difíciles relaciones familiares marcadas por la distancia, por sufrir carencias afectivas o materiales, o por el hecho de pasar por un proceso migratorio (contemplando desde la situación sociofamiliar de partida, el viaje, la llegada, hasta la adaptación al lugar de "acogida")-, que requieren de una gestión emocional y psicológica acompañada por profesionales conscientes de dichos procesos. Sin embargo, entre los escasos recursos que se invierten en estos/as jóvenes, rara vez se contempla un acompañamiento serio desde los/as profesionales de la psicología.

Igualmente, una de las mayores necesidades que tienen los jóvenes extutelados/as, a la que apenas se da importancia, **es la necesidad de referentes**. Cualquier joven, por muy buenas condiciones que tenga, necesita en su vida a una persona de referencia (que normalmente coincide con los padres/madres) que le asesore y oriente tanto en el proceso de emancipación -por ejemplo, para hacer las gestiones administrativas-, pero también que le sirva de soporte emocional y que le acompañe en sus decisiones. Por la escasez de medios, se están centrando todos los esfuerzos en cubrir las necesidades básicas (vivienda, ayudas de manutención, becas), y la inserción laboral, pero estamos dejando descolgada la necesidad de acompañamiento y seguimiento que tienen los/as jóvenes: referentes, personas que les acompañen en su vida autónoma, personas a las que puedan acudir cuando tengan dudas o problemas o cuando quieran expresar lo bien que les va en la vida o en el trabajo, por ejemplo. En muchos casos, esta figura se da de forma natural y suelen ser los/as educadores/as que han tenido en los centros de menores o en los recursos de extutelados/as; en otros casos tienen que buscar esta figura en otros espacios, encontrándola frecuentemente en otros/as jóvenes mayores que han pasado por su misma situación. Esta búsqueda de referentes se

da de forma natural y espontánea, pero el que realmente los encuentren depende en gran medida de los/as profesionales que se hayan cruzado en su camino.

Por la vulnerabilidad en la que se encuentran, estos/as jóvenes son especialmente vulnerables ante circunstancias de explotación, delincuencia o adicción. No parece lógico abandonarlos/as una vez cumplidos los dieciocho años, más si somos conscientes de todos los deberes incumplidos por las autoridades competentes durante su minoría de edad, quienes además son parte responsable de su inclusión en la sociedad. Aunque estos/ jóvenes han ganado durante todo su proceso migratorio una gran capacidad de resiliencia, el acompañamiento afectivo proporcionado por un referente adulto sigue siendo necesario para el pleno desarrollo de su personalidad.

### 5.4.3 Excepción al permiso de trabajo

La autorización de residencia que se otorga al/la menor no conlleva por sí misma la obtención de un permiso de trabajo, cosa que sí ocurre con los inmigrantes adultos. No les basta tampoco el cumplir la edad de dieciséis años como al resto de chicos españoles, sino que deberán adaptarse a una serie de requisitos adicionales. Teniendo en cuenta que la mayoría de los/as jóvenes viene con la idea de ayudar económicamente a sus familias o de poder emprender una vida independiente, este impedimento hace que se cuestionen las posibilidades que les ofrece un centro de acogida, abandonando en muchas ocasiones este sistema de protección. Para entender el asunto acudimos a la legislación vigente. El artículo 36 de la LOEX dispone que *"Los extranjeros mayores de dieciséis años precisarán, para ejercer cualquier actividad lucrativa, laboral o profesional, de la correspondiente autorización administrativa previa para residir y trabajar. La autorización de trabajo se concederá conjuntamente con la residencia (...)"*.

El artículo 40.1 de la LOEX establece que no se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo para la contratación de estos sujetos tutelados por la entidad protectora correspondiente, cuando a propuesta de la misma se realice una propuesta de actividad que favorezca a su integración social. En este sentido, el Artículo 41.1 de la misma ley, establece una excepción a la autorización de trabajo<sup>116</sup>, derivando al Reglamento el desarrollo del procedimiento para su acreditación. El procedimiento se recoge en el artículo 117 del Reglamento, que viene a decir prácticamente lo mismo.

Esta limitación de acceso al mercado laboral constituye un acto de discriminación al exigirse los requisitos adicionales no necesarios en el caso de los demás menores<sup>117</sup>. A este respecto, Soledad Becerri, cuando fue la Defensora del Pueblo, consideró que debía hacerse constar en las tarjetas de identidad de estos/as menores en edad laboral que se encuentran auto-

<sup>116</sup>Ley Orgánica 4/2000, artículo 41.1. j): "No será necesaria la obtención de autorización de trabajo para el ejercicio de actividades en los casos de menores extranjeros en edad laboral tutelados por la entidad de protección de menores competente, para aquellas actividades que, a propuesta de la entidad, favorezcan su integración social".

<sup>117</sup>Menores extranjeros reagrupados, nacidos aquí y menores nacionales.

rizados a trabajar, sin trámite adicional, puesto que la normativa aplicable así lo dispone<sup>118</sup>. Volvemos a encontrarnos con un problema interpretativo, en el que se prioriza la protección de un supuesto sistema colapsado por la llegada "masiva" de inmigrantes, mediante medidas restrictivas que eviten el destructivo "efecto llamada", aunque ello suponga el menoscabo de los derechos de los menores migrantes.

Otra de las consecuencias de la discriminación que sufre este colectivo en el ámbito laboral es el impedimento en el acceso al sistema de garantía juvenil del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Según el artículo 97 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, *de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia*, se exige una autorización para residir en territorio español que habilite para trabajar. Asistimos a otra incongruencia de la "doble protección" del menor o joven extutelado/a. Por un lado, una legislación de protección de la infancia y la adolescencia que prevé planes estratégicos dirigidos a favorecer la inserción laboral de los jóvenes (entendida como base fundamental e imprescindible para su integración y desarrollo), y por otro una legislación restrictiva en derechos que, mediante la pretensión de una gestión eficaz de la inmigración irregular, parece conducir irremediablemente a la misma, al excluir a esta población de los recursos. Hasta tanto no sea abolida la discriminación en la excepción del permiso para trabajar, se seguirán vulnerando los derechos de este colectivo.

Otro problema al que se enfrentan estos/as jóvenes, es el hecho de la renovación de un permiso de residencia otorgado en virtud de la minoría de edad. Los artículos 197 y 198 establecen las condiciones necesarias para la misma, exigiendo que en el plazo de sesenta días se presenten alguno de estos tres requisitos; la acreditación de medios económicos suficientes para su mantenimiento, un 100% del IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples); que presente un contrato laboral con una vigencia que garantice una actividad continuada durante el periodo de vigencia de la autorización inicial de residencia y trabajo con una empresa que acredite a su vez medios económicos; o que reúna los requisitos para emprender una actividad por cuenta propia. Una vez que conocemos las dificultades a las que se enfrentan estos chicos/as durante el proceso de su minoría de edad, como la interrupción de su formación, la falta de español, la movilidad, la discriminación con el permiso de trabajo, etcétera, el plazo de tres meses para conseguir un contrato de un año o contar con medios económicos propios, resulta arduamente complicado.

Los/as jóvenes que llegan a nuestras asociaciones suelen tener dificultades para documentarse, al no estar bajo el amparo de ninguna institución; además, a menudo acuden a solicitar nuestra ayuda cuando están en una situación límite, sin tener tramitada ninguna documentación, con el permiso de residencia a punto de caducar o ya caducado, etc. Por tanto, es muy difícil poder renovar si no cumplen con los medios económicos que se exigen, medios de vida

equivalentes al 100% del IPREM<sup>119</sup>, a no ser que puedan entrar a un recurso residencial o algo similar que pueda acreditar que le sostiene.

#### 5.4.4 Dificultades en la inserción laboral

El hecho de no tener permiso de trabajo es uno de los grandes escollos de todo el sistema, ya que para los chicos/as representa una barrera legal inmensa el hecho de salir sin permiso de trabajo, ya que se les hace más difícil aún la adquisición de autonomía. Para poder cambiar el permiso de residencia por el de residencia y trabajo, necesitan tener una oferta de contrato de trabajo que cumpla los siguientes requisitos: contrato de trabajo garantice una actividad continuada durante el periodo de vigencia de la autorización inicial de residencia y trabajo (puede ser de media jornada) con un salario que no puede estar por debajo del salario mínimo interprofesional, presentar la declaración de la renta del empleador (a lo que muchos empresarios son reticentes), la empresa no puede tener deudas ni con la Seguridad Social ni con Hacienda y tiene que demostrar suficientes medios económicos, etc. Todo el proceso burocrático puede ser muy largo (de meses), a lo que muchos/as empresarios/as no están dispuestos a esperar. Por eso es más importante aún la relación que se establece con los empresarios, se necesita fidelizar a las empresas, con una relación más cercana con ellas y más seguridad de que realmente los chicos/as puedan tener un contrato de trabajo con las condiciones requeridas. Todo ello nos demuestra la necesidad de acompañar a los jóvenes en su inserción laboral.

Además de las dificultades documentales que se encuentran los jóvenes/as extutelados para poder conseguir un empleo, existen otras que es necesario reflejar; Empezando por las posibilidades de formación con las que poder mejorar las capacidades laborales y la empleabilidad de los/as jóvenes.

Este es un tema en el que podemos decir que llueve sobre mojado, pues nos encontramos con un lastre histórico en cuanto a los niveles de formación de los jóvenes extutelados/as en nuestro país, ya sean españoles o extranjeros:

*"Entre los adolescentes que estaban en centros residenciales en España, un 69% tenía un nivel que no correspondía con su edad"* (Panchón, 1999)

*"Las vías que ofrece el actual sistema educativo, desde la perspectiva de la población tutelada resultan especialmente rígidas cuando se intenta permanecer "dentro" del sistema y no entrar en "vía muerta". De esta forma, los itinerarios que los jóvenes tutelados construyen a lo largo de sus trayectorias vitales para la obtención de algún título son a menudo muy complicados. También Melendro (2007) piensa que los modelos escolares son poco flexibles y por tanto*

<sup>118</sup>Recomendación de 28 de diciembre de 2016, dirigida al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y la Secretaría General de la Inmigración y Emigración. "Menores extranjeros no acompañados. Autorización para trabajar en las tarjetas de identidad de menores extranjeros no acompañados, mayores de dieciséis".

<sup>119</sup>Recomendación de 28 de diciembre de 2016, dirigida al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y la Secretaría General de la Inmigración y Emigración. "Menores extranjeros no acompañados. Autorización para trabajar en las tarjetas de identidad de menores extranjeros no acompañados, mayores de dieciséis".

constituyen un factor que contribuye a explicar el fracaso escolar. (Boada y Casas Aznar, 2010:133)<sup>120</sup>

A esto hay que sumar las dificultades que tienen los/as menores extranjeros/as para acceder a algunos cursos de formación, especialmente aquellos que aún no han conseguido el permiso de residencia, quedando excluidos/as a menudo de buena parte de la oferta formativa.

Paralelamente, estimamos de nuevo que no se da la relevancia suficiente al aprendizaje del castellano si observamos los pocos recursos públicos que se invierten en ello, pues con frecuencia recae en entidades sociales, como es el caso de nuestra Federación, y otras muchas organizaciones, que imparten clases de castellano básico, que no suelen superar las 4 o 5 horas semanales por grupo y que son impartidas en buena parte gracias al voluntariado de dichas entidades. Aprender a manejar bien el idioma es una cuestión esencial para poder desenvolverse en la vida cotidiana, pero muy especialmente en el ámbito laboral, por lo que habría que darle máxima prioridad, ofreciendo a los/as menores y jóvenes extutelados/as una formación lingüística impartida por profesorado especializado, más si cabe cuando hay trabas añadidas, como en los casos de los chicos y chicas que no están alfabetizados en su propia lengua, con las dificultades que ello conlleva en el aprendizaje de una nueva lengua.

No obstante, a pesar de las dificultades para formarse que tienen buena parte de los jóvenes extutelados/as, muchos de ellos/as consiguen encontrar su camino con formaciones laborales y prácticas profesionales, con las que pueden acceder a su primer puesto de trabajo. Posteriormente, la dificultad será mantener el empleo una vez que pasan los 6 o 12 primeros meses.

## 5.5 Propuestas

### 5.5.1 Acceso a documentación

A modo de conclusión de lo explicado anteriormente, se podría plantear la eliminación de trámites adicionales y de la discriminación sufrida por estos/as jóvenes, dando lugar a la concesión de una autorización de residencia y trabajo una vez que se encuentren en edad laboral, ya que contamos con una normativa que así lo posibilita. De no ser concedida de forma automática, la propuesta sería que, respondiendo a las exigencias de los artículos 40.1 y 41.1 de la LOEX, las entidades competentes que tengan a su cargo al menor realizaran las recomendaciones necesarias para la modificación de la autorización de residencia, por una de residencia y trabajo, como un trámite obligado al cumplir los 16 años, incluyendo las actividades que se entiendan apropiadas a su perfil a fin de facilitar su posterior concesión.

La angustia y ansiedad por el futuro inmediato a los que estos chicos y chicas están sometidos, no parece acabar en ningún momento. Volvemos a recordar que en aras de cumplir

el principio, norma y derecho que supone el interés superior del menor y de su integración social, se debe exigir la modificación de estos preceptos normativos, facilitando la obtención del permiso de trabajo y su posterior renovación una vez alcanzada la mayoría de edad, como la eliminación de requisitos temporales (por ejemplo el plazo de tres meses para conseguir un contrato de la vigencia solicitada reglamentariamente para poder renovar, que suele asimilarse a un año a la práctica) u otorgar beneficios fiscales para las empresas que contraten a jóvenes extutelados/as.

Otra de las posibilidades es la de solicitar un permiso de larga duración una vez que han cumplido el requisito de estancia legal continuada durante los últimos cinco años, establecido en el artículo 32 de la LOEX. Aunque el menor no sea reconocido como tal hasta su mayoría de edad, si hay una sentencia firme que diga que se le debería haber otorgado la condición de menor, se puede exigir este permiso de larga duración desde el momento en el que se puso a disposición del Fiscal. Recordemos el artículo 35.7 y el 196.4, por el que se considera regular la residencia de menores tutelados/as o, en este caso, que deberían haberlo sido, y por el que la vigencia de la autorización se retrotrae a la "fecha de la resolución del Ministerio Fiscal por la que se determinó la puesta a disposición del menor del servicio de protección de menores.", que en el presente caso sería la sentencia de la autoridad judicial.

Por último, señalar que para los/as menores migrantes sin referentes familiares que han estado tutelados durante más de dos años, se debería intentar solicitar la nacionalidad española, lo que les facilitaría el acceso al trabajo y conseguir una plena inclusión. La obtención de la nacionalidad podría evitar los perjuicios que supone llegar a la mayoría de edad sin haber obtenido una autorización de residencia, aun habiéndose encontrado sometidos a tutela, guarda o acogimiento de una entidad pública durante su minoría de edad, situación que en la práctica ocurre de manera habitual a pesar de la obligación regulada en el art. 10 de la LO 1/1996 modificado por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que dispone que la Administración es la encargada de dotarlos de documentación de manera adecuada. Además, evitaría la necesidad de iniciar el procedimiento de modificación del permiso de residencia al permiso de residencia con autorización de trabajo al alcanzar la mayoría de edad.

### 5.5.2 Ampliación de recursos habitacionales

Es evidente que es urgente aumentar los recursos residenciales para jóvenes extutelados/as, incrementando las partidas destinadas a la financiación de pisos dentro del programa +18 que históricamente viene desarrollando la Junta de Andalucía, así como la ampliación de la línea de financiación de pisos para extutelados/as en las convocatorias de subvenciones de IRPF, transferidas recientemente a las comunidades autónomas.

<sup>120</sup>Monserrat Boada, Carmen y Casas Aznar, Ferran (2010). Educación y Jóvenes Ex-tutelados: revisión de la literatura científica española. Madrid: UNED.

Igualmente, las administraciones locales, tienen un papel esencial en el desarrollo de estos/as jóvenes, debiendo protegerlos/as ya que son unos perfiles muy vulnerables, porque, aunque en un inicio son responsabilidad de la Administración autonómica, que es la que asume la tutela, cualquier joven que queda fuera de todo recurso y se encuentra en una situación de calle es competencia de los ayuntamientos, como el resto de personas sin hogar de sus localidades. Sin embargo, sería más oportuno que se activase otro tipo de recursos municipales para estos/as jóvenes antes de que caigan en el sinhogarismo, por ejemplo, formando parte de los colectivos preferentes para viviendas sociales municipales, alquileres sociales, etc.

Al mismo tiempo el Gobierno Central debe asumir también su responsabilidad aumentando los fondos para ampliar los recursos residenciales que se precisan acorde al número de jóvenes que cumplen su mayoría de edad cada año en los centros de protección españoles.

A lo largo de este informe se ha mencionado en más de una ocasión la necesidad de formación y cualificación de los/as profesionales que trabajan en estos recursos residenciales, con el fin de poder realizar un trabajo de calidad a nivel educativo, psicológico, acompañamiento social a todos/as los jóvenes que se encuentran en estos centros.

También observamos la necesidad urgente de abrir recursos residenciales específicos para realidades muy complejas como la de jóvenes extutelados/as víctimas de trata, con problemáticas de salud mental o adicciones. Actualmente no existen recursos específicos para estas realidades tan duras.

### 5.5.3 Aumento de recursos de media intensidad o similares

Para todos los chicos y chicas que ya han pasado por un recurso residencial (recordemos que no suelen estar más de 18 meses) y para todos/as los que no han accedido, es muy necesario reforzar los recursos destinados a dar un acompañamiento fuera de los pisos, como los de Media Intensidad de la Junta de Andalucía, para que realmente pueda llegarles a todos y todas la orientación laboral y su inserción posterior, el apoyo educativo y psicológico, etc.

Igualmente es necesario avanzar en la consideración como colectivo preferente en las políticas activas de empleo y políticas sociales que se desarrollan desde las distintas administraciones y, por otro lado, mejorar los protocolos de comunicación y trabajo conjunto entre los servicios de protección de menores y los servicios sociales municipales para aumentar y optimizar el apoyo que requieran los/as jóvenes que no están dentro de ningún dispositivo residencial. También sería oportuno incentivar, aumentar y visibilizar el apoyo a aquellos/as jóvenes extutelados/as que están en una buena situación y pueden servir de referentes para los/as demás.

Por último, consideramos que se debería dar mayor formalidad a esa figura del "referente" cuando salen de los Centros de Protección, o bien desde los propios centros por los que han pasado, o desde los Servicios Provinciales de Protección de Menores, para que los chicos/as que vayan cumpliendo los 18 años puedan acudir siempre que lo requieran, independientemente de la situación en que se encuentren y de las relaciones espontáneas que se sigan manteniendo entre los/as jóvenes y sus antiguos educadores. Lo mismo debería suceder con el seguimiento a los/as jóvenes una vez que dejan los recursos (de menores y de mayores de edad), que debería hacerse de manera más formal, empezando por la creación de un protocolo desde la propia Administración. Sería importante realizar un seguimiento real y formalizado para saber las trayectorias que siguen los/as jóvenes una vez que han abandonado los recursos, para conocer, por ejemplo, cuántos/as de estos chicos/as, después de un tiempo han quedado en situación de calle y por qué, cuántos/as se han mantenido en el mismo trabajo pasado el contrato inicial con el que salieron del recurso, cuántos se han promocionado en lo laboral y en lo personal, etc.

6

Conclusiones



## 6. Conclusiones

Además de las propuestas ya aludidas, creemos fundamental recordar que las contradicciones internas entre el deber jurídico de garantía de los derechos de las personas migrantes y las deficiencias en la gestión de la realidad migratoria, resulta verdaderamente perjudicial para estas personas. Un hecho que, sin duda, es incompatible con un Estado democrático de derecho, cuya credibilidad y validez se erige en función de la aptitud de protección y cumplimiento de sus obligaciones.

La evolución de las políticas migratorias hasta situar el eje primordial en el control de la inmigración por encima de los Derechos Humanos, ha llegado a extenderse también a los/as menores migrantes sin referentes familiares. Se vulnera así el principio básico que rige la legislación referente a la Protección de la Infancia, el interés superior del menor, se persigue y castiga a los/as menores, olvidando el amparo que le brinda su estatus jurídico. Es un proceso de normalización de la violencia institucional y de la discriminación.

El falso discurso catastrofista, desacreditando el derecho a la libre circulación, catalogan las llegadas de "invasiones", persiguiendo y estigmatizando a la persona que emprende el viaje sin reunir los requisitos administrativos exigidos. Limitando sus derechos fundamentales en aras del orden público y la seguridad nacional, constituyendo un argumento pobre y lleno de falacias, por parte de un estado que, de ese modo, desatiende sus responsabilidades.

La narrativa de las migraciones que se mantiene desde la mayoría de las Administraciones y desde un amplio sector de los/as representantes políticos provocan un falso sentimiento de inseguridad y rechazo hacia la diversidad que aportan las migraciones, evidenciando un racismo estructural que debe ser erradicado. Se debe exigir a las administraciones públicas, y a aquellas personas que pretenden ocuparlas, que se cumplan con las obligaciones que España ha asumido, y son exigibles, no por solidaridad ni paternalismo, sino por tratarse de deberes jurídicos asumidos por el Estado español. Esto sólo se conseguirá desarrollando una ciudadanía inclusiva, en la que las diferencias de cada persona (sin importar su origen o condición) sean tenidas en cuenta y puestas en valor como un elemento de riqueza y no como un elemento distorsionador.

En segundo lugar, hay que señalar que desde Andalucía Acoge se pide una protección efectiva para TODA la infancia acorde a un país como España, queremos un sistema que sea capaz de atender las necesidades de todos/as los niños y niñas, sin importar su nacionalidad. Muchas de las deficiencias con las que se encuentran los y las menores inmigrantes sin referentes familiares, son compartidas por los y las menores autóctonos que se encuentran en el Sistema de Protección (o con dificultades para acceder a él). En el caso de los y las menores migrantes sin referentes familiares no se respeta una legislación que exige que en la toma de todas las decisiones, medidas y actuaciones que les incumban, debe considerarse, ante todo, su posición como menores antes que como inmigrantes en situación irregular.

Se trata de niños y niñas, sujetos de derecho, que por sus condiciones de vida y sus inquietudes han decidido buscar fuera de su lugar de origen un proyecto de vida distinto al que allí se les ofrece. Resulta reprobable la tendencia a "penalizar" este derecho, a perseguirlo, cuando en realidad, las migraciones han formado parte de cualquier sociedad en épocas pasadas como lo son en la actualidad. Por tanto, una vez constatado el hecho de que la vida gira en torno al movimiento migratorio, acontecimiento que por otra parte es ampliamente fomentado en el espacio Schengen, el modelo de gestión no puede ser la negación. La inoperancia de las autoridades ante situaciones de calle o ante las huidas de estos menores, negativa provocada por el miedo al "efecto llamada", parece tener la expectativa de dejarlos/as desaparecer. Se deben impulsar políticas de migración que se centren en el respeto de los derechos humanos, teniendo en cuenta los grupos más vulnerables que merecen una especial atención, tal y como se haría si fueran nacionales, en lugar de enfocarnos a la represión y control de estos flujos migratorios. De esa forma, no se perderían en el camino, en el proceso de aislamiento, todas las ventajas y riquezas de una sociedad multicultural.

En tercer lugar, recordar la particular importancia de Andalucía, Ceuta y Melilla como Frontera Sur, como territorio de llegada, de paso y de regreso. Todas las irregularidades mencionadas en este informe respecto a la violación de derechos de los/as menores en los procesos de protección, deben ser asumidas por sus verdaderos responsables. Las Administraciones y Entidades protectoras vulneran de manera sistemática tanto los derechos contenidos en la legislación nacional como la internacional: falta de credibilidad en cuanto a la palabra y documentos del/a menor, uso reiterado de las pruebas de determinación de la edad y prevalencia del resultado que lo valore como mayor de edad, incumplimiento de los plazos para su documentación, constitución de su tutela, permisos, falta de garantías en su repatriación, violación de su derecho a una tutela judicial efectiva, no haciéndole partícipe de los procedimientos que le afectan, derecho a ser oído, asistencia jurídica independiente, discriminación según su origen, falta de formación sobre Extranjería y gestión de la diversidad cultural de los profesionales y agentes intervinientes, insuficiencia de las medidas de integración para los/as menores cuando alcanzan la mayoría de edad... Por tanto, es imprescindible que se reconduzca la tendencia adoptada por España hacia el efectivo cumplimiento de las leyes e instrumentos especializados en la materia.

A modo de propuesta, creemos que debe desarrollarse un Sistema de Protección dirigido a su integración efectiva desde el primer momento que se tiene constancia del/a menor en desamparo. Para ello, sería útil contar con los propios niños/as, hacerles partícipes del desarrollo de los programas de acogida, formación e integración. Se debería escuchar a los propios tutelados/as en este proceso, para compartir experiencias y consejos, además de la especialización de los profesionales que los atienden y una asistencia jurídica disponible en todo momento. La información sobre sus derechos, posibilidades y también deberes, es fundamental a la hora de su adaptación al sistema.

31 de Mayo de 2019

7

Bibliografia



## 7. Referencias bibliográficas

- Amnistía Internacional, (2004) *España: Oportunidades perdidas y mejoras insuficientes en materia de derechos humanos. Recomendaciones de Amnistía Internacional a la reforma del Reglamento de Extranjería.*
- Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (2006) *Entre la represión y la protección. Menores Extranjeros No Acompañados en Andalucía (MENA).*
- Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (2017) *Derechos Humanos en la Frontera Sur 2017.*
- Bienvenidos refugiados. (2017) *Situación de los menores no acompañados de la Ciudad Autónoma de Melilla.*
- BLANCO FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA C. (2002), *La gestión de los flujos migratorios. Algunas cuestiones previas en torno al caso español*, en Pimentel Siles, M. (coord.), Procesos migratorios, economía y personas, Instituto de Estudios Cajamar, Almería.
- Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, número 19, de 2016. Ministerio de Sanidad, servicios sociales e igualdad.
- Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, número 20, de 2017. Ministerio de Sanidad, servicios sociales e igualdad.
- CEAR (2017) Informe Anual 2017: *Las personas refugiadas en España y Europa.*
- *Conclusiones de la Jornada de Trabajo sobre Determinación Forense de la Edad de los MENA.* Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España. En: Revista Española de Medicina Legal.2011, Vol. 37, número 1, enero-marzo.
- Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. II Plan de Infancia y Adolescencia en Andalucía 2016-2020. *La infancia en todas las políticas y en todos los municipios.* Marzo (2016).
- Defensor del Pueblo de España (2011). *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad. Informe monográfico.*
- Defensor del Pueblo Andaluz, (2004) *Menores inmigrantes en Andalucía: La atención en los centros de protección de menores.* Sevilla.
- Defensor del Pueblo de España, Informe Anual 2016 y debate en las Cortes Generales.
- Defensor del Pueblo de España, Informe Anual 2017.
- FERNÁNDEZ GARCÍA.B. (2010) *Menores Extranjeros no Acompañados (MENA), un colectivo especialmente vulnerable ante las drogas*, Revista de servicios sociales, nº48.
- Fundación Rais (2014) *Sólo por estar solo: Informe sobre la determinación de la en menores migrantes no acompañados*, Madrid.
- GOENECHEA, C. (2006) *Menores inmigrantes no acompañados: un estudio de su situación en la actualidad.* Universidad Complutense de Madrid.
- Human RightsWatch España y Marruecos (2002) *Callejón sin salida: abusos cometidos por las autoridades españolas y marroquíes contra niños inmigrantes.*
- Informe de HARRAGA (2016) *De niños en peligro a niños peligrosos. Una visión sobre la situación actual de los Menores Extranjeros No Acompañados.*
- Informe de Unicef (2009) *Ni ilegales ni invisibles. Realidad jurídica y social e los Menores Extranjeros en España.*
- JIMÉNEZ ALVAREZ M., RAMÍREZ A. (2005) *Las otras migraciones, la emigración de menores marroquíes no acompañados a España*, Madrid, Akal.
- LAFONT NICUESA L. (Coord), GOIZUETA VÉRTIZ J., VILLAFÁÑEZ GALLEGU R., MARCHAL ESCALONA N., PÉREZ MACHÍO A.I., RUIZ SUTIL C., POMARES CINTAS E., FERRERAS URDIALES I., FERNÁNDEZ OLALLA P., BARES BONILLA P.(2012) *Protocolo de Extranjería*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- LÓPEZ PELÁEZ A., SEGADO SÁNCHEZ-CABEZUDO S. (2009), *Exclusión social, trabajo y salud: ¿puede un mercado de trabajo precario favorecer la inclusión social de los jóvenes? Juventud y exclusión social: Décimo Foro sobre Tendencias Sociales.*
- MALAVÉ Y., ROJAS I. (2000) . Análisis carpal como indicador de maduración ósea, Acta Odontológica Venezolana. Vol. 38, n° 3.
- Memoria de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2017 (Ejercicio 2016)
- Memoria de la Fiscalía General del Estado (2015).

- Memoria de la Fiscalía General del Estado (2016).
- Memoria de la Fiscalía General del Estado (2017).
- Monserrat Boada, Carmen y Casas Aznar, Ferran (2010). *Educación y Jóvenes Ex-tutelados: revisión de la literatura científica española*, Madrid: UNED
- MOYA MALAPEIRA D., AGUELO NAVARRO P., VIDAL FUEYO (Coord), (2011) *La reforma de la Ley de Extranjería*, nº139, Madrid, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MOYA MALAPEIRA. D. (2010) *¿Luchar contra los flujos migratorios o canalizarlos? Evolución del régimen de entrada, residencia, trabajo y salida de extranjeros en el actual modelo de gestión migratoria*. Revista catalana de derecho público, nº 40.
- NEVE A. *Sin educación, se pierde una generación. Duras lecciones para los refugiados que huyen de la crisis olvidada de Sudán*. Artículo de la secretaria de Amnistía Internacional con sede en Canadá.
- Observatorio de la Infancia en Andalucía, Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. *Menores de edad en Andalucía. Datos cuantitativos*. Informe 2013.
- PRODENI (asociación) *Crítica y rechazo a las medidas de la Junta de Andalucía sobre acogimiento residencial, propuestas alternativas*. (2014).
- RAMOS ESPEJO, JUAN M.: *Destutelados, Informe situacional sobre la atención de los jóvenes extutelados en Granada*. (2015).
- RUIZ LEGAZPI A. (2004) *La determinación de la edad de los extranjeros indocumentados*. Revista de Derecho Político, nº 61.
- SAVE THE CHILDREN. (2016) *Infancias invisibles. Menores extranjeros no acompañados, víctimas de trata y refugiados en España*. Dubidu estudio.
- SERVICIO JESUITA A MIGRACIONES (2017) Informe CIE 2017: *Sufrimiento inútil*.
- SITARA.M. (2013) *De los niños en peligro a los niños peligrosos. Control social, tratamiento institucional y prácticas socio-educativas hacia adolescentes entre la represión y el castigo*. Tesis de la Universidad de Barcelona, Facultad de Pedagogía. Departamento de teoría e historia de la educación.
- SOS racismo (2005) Informe anual sobre el racismo en el Estado español.

## ANEXO LEGISLATIVO

- Circular 2/2006, sobre aspectos relativos al régimen de los extranjeros en España.
- Circular 3/2001 de la Fiscalía General del Estado, de 21 de diciembre, sobre la Actuación del Ministerio Fiscal en Materia de Extranjería.
- Comité de los Derechos del Niño, 55º período de sesiones, 13 de septiembre a 1º de octubre de 2010. Observaciones finales: España.
- Comité de los Derechos del niño. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención-Observaciones Finales España, 13 de septiembre a 1º de octubre. (CRC/C/ESP/CO/3-4).
- Consulta 1/2009, de 10 de noviembre, sobre algunos aspectos relativos a los expedientes de determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados.
- Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada el 20 de noviembre e 1989 por la Asamblea General de Naciones Unidas y ratificada por España el 30 de noviembre de 1990.
- Dahir nº. 1-03-196 (11 noviembre de 2003) que promulga la Ley nº. 02-03 relativa a la entrada y estancia de extranjeros en el Reino de Marruecos y a la emigración y la inmigración irregulares.
- Decreto Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.
- Decreto 355/2003, de 16 de diciembre, del Acogimiento Residencial de Menores.
- Decreto del Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla, de 10 de febrero de 1998.
- El Protocolo nº4 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, reconociendo ciertos derechos y libertades además de los que ya figuran en el Convenio y en el primer Protocolo adicional al Convenio. Estrasburgo, 16.1X.1963.
- Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre.

- Instrucción 2/2001, de 28 de junio, acerca de la interpretación del actual art. 35 de la L.O. 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Instrucción 3/2008 sobre el Fiscal de Sala coordinador de menores y las secciones de menores.
- Instrucción 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
- Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.
- Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de las Leyes Orgánicas 4/2000 y 8/2000.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social.
- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.
- Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.
- Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000.
- Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor.
- Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades de la infancia y la adolescencia.
- Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, hecho en Nueva York el 25 de mayo de 2000.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre la participación de niños en conflictos armados, hecho en Nueva York el 25 de mayo de 2000.
- Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009.
- Real Decreto 1385/1997, de 29 de agosto, sobre traspasos de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad Autónoma de Melilla.
- Real Decreto 30/1999, de 15 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad de Ceuta.
- Recomendación 86/2007, de 11 de julio, para que se documente a los menores extranjeros no acompañados, conforme a lo previsto en el artículo 35.4 de la Ley Orgánica 4/2000, con efectos desde el inicio de la tutela administrativa.
- Recomendación de 28 de diciembre de 2016, dirigida al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y la Secretaría General de la Inmigración y Emigración. *Menores extranjeros no acompañados. Autorización para trabajar en las tarjetas de identidad de menores extranjeros no acompañados, mayores de dieciséis.*
- Reglamento de organización y funcionamiento de los centros de atención a menores en el ámbito de la ciudad autónoma de Melilla. Aprobado en Pleno de fecha 26 de abril de 2004, BOME núm. 4088 de 21 de mayo de 2004.
- Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados.





Andalucía **ACOGE**