



Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas
Hble. Sra. Consellera
C/ Castán Tobeñas, 77 - CA90 - Torre 3
València - 46018 (València)

=====
Ref. queja núm. 1612331
=====

Asunto: **Menores Extranjeros No Acompañados**

Hble. Sra. Consellera:

1. Motivación de la apertura de la queja de oficio:

Por el Síndic de Greuges se tramitó queja de oficio nº 201601485 para conocer de la problemática de los niños refugiados que huyen de sus países de origen al encontrarse éstos en situación de conflicto armado. Interesaba al Síndic si esta problemática estaba siendo detectada en la Comunitat Valenciana así como las actuaciones previstas por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, para asegurar la atención de los niños y las niñas afectados/as.

En el informe emitido por la Conselleria (abril de 2016) se indicaba:

Las Direcciones Territoriales de Igualdad y Políticas Inclusivas de Castellón, Valencia y Alicante, en el ámbito de actuación en materia de protección de menores, no han detectado menores de edad que respondan al perfil de refugiado, según los datos facilitados por EUROPOL.

En el mismo informe, la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, destacaba el aumento de casos de menores extranjeros no acompañados que estaban siendo atendidos en el sistema de protección de menores.

Sobre la problemática de los menores extranjeros ya se pronunció el Síndic de Greuges en el año 2012, emitiendo una serie de recomendaciones fruto de la tramitación de la queja de oficio 1110472.

<http://www.elsindic.com/Resoluciones/10451613.pdf>

Igualmente, los datos obtenidos de la memoria de la Fiscalía General del Estado, así como de las noticias que, de forma persistente, aparecen en medios de comunicación, dan muestra del repunte en los casos de menores extranjeros no acompañados (MENA) que deben ser atendidos por el sistema de protección a la infancia.

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en https://seu.elsindic.com		
Código de validación: *****	Fecha de registro: 24/05/2018	Página: 1
C/. Pascual Blasco, 1 03001 ALACANT Tels. 900 21 09 70 / 965 93 75 00 Fax 965 93 75 54 www.elsindic.com Correo electrónico: consultas_sindic@gva.es		

Por todo ello se procedió a la apertura de una queja de oficio con el fin de informar sobre la llegada y la atención prestada a menores extranjeros no acompañados, desde el sistema de protección a la infancia de la Comunitat Valenciana.

2. Impacto en el sistema de protección a la infancia y adolescencia.

En un primer informe remitido por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, se daba cuenta del número de menores que a fecha del informe (enero de 2017) venían siendo atendidos en el sistema de protección a la infancia y adolescencia de la Comunitat Valenciana, así como de las medidas adoptadas para su protección y atención. Los datos facilitados fueron los siguientes:

Durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 hasta el 30 de diciembre de 2016 se atendieron 154 menores.

Las medidas de protección jurídica adoptadas fueron las siguientes:

Tabla 1.

PROVINCIA	TUTELA	GUARDA	TOTAL
ALICANTE	43	20	63
CASTELLÓN	3	2	5
VALENCIA	32	54	86
TOTAL	78	76	154

Las medidas adoptadas para el ejercicio de la guarda fueron las siguientes:

Tabla 2

PROVINCIA	ACOGIMIENTO RESIDENCIAL	ACOGIMIENTO FAMILIAR	TOTAL
ALICANTE	60	3	63
CASTELLÓN	5	0	5
VALENCIA	86	0	86
TOTAL	151	3	154

-La edad de los /as menores atendidos en el sistema de protección oscilaba entre los 13 y 17 años, salvo 2 casos en que la edad era de 9 años.

-En cuanto al sexo de los/as menores, 136 eran hombres y 18 mujeres.

-Los países de procedencia suelen ser: Argelia, Marruecos, Pakistán Senegal, Nigeria, Camerún y Rumania.

-Los menores fueron atendidos, prácticamente en su totalidad, en los centros de Recepción y acogida de la Comunitat Valenciana y en algún caso excepcional en acogimiento familiar.

Estos datos han aumentado exponencialmente durante el año 2017. Según los datos hechos públicos por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas el número de menores atendidos en el sistema de protección durante ese año (2017) ascendió a 317

menores. La distribución geográfica también ha variado en este ejercicio 2017, siendo la provincia de Alicante a la que han llegado un mayor número de estos menores. Según estas mismas informaciones, el número de medidas de acogimiento familiar siguen siendo muy inferiores a las de acogimiento residencial (13 acogimientos familiares de los 317 menores atendidos en 2017)

El impacto que la atención a los/as MENA tiene en el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia en la C.V. debe analizarse tanto desde un plano cuantitativo como cualitativo.

Desde lo cuantitativo, los 317 MENA atendidos durante 2017, lo fueron en un sistema cuya capacidad de acogida residencial de menores asciende a 1.212 plazas **Dato obtenido del documento “Nuevo modelo de acogimiento residencial de infancia y adolescencia de la C.V.”*) lo que supone un 26,1% del total de plazas residenciales .

Estas cifras no parecerían justificar un posible “colapso” en el sistema de acogida residencial. Sin embargo debe introducirse un nuevo dato, necesario a la hora de analizar el impacto de la atención a MENA en el sistema de protección.

Nos referimos al hecho de que los/as MENA son atendidos principalmente, al menos inicialmente, en Centros de Recepción. La disponibilidad de plazas en Centros de recepción, en el actual sistema de protección a la infancia y adolescencia, asciende a 314, por lo que la atención a número elevado de los/as MENA, la prolongación de su estancia, la dificultad de derivación a plazas en otros centros de acogida podría explicar el grave problema funcional en los que se encuentran los centros de recepción.

No obstante lo anterior, no parece que esta sea la única explicación a que los centros de recepción se encuentren, en ocasiones, en situación de sobreocupación o que no puedan cumplir el plazo previsto de 45 días para la elaboración de los informes de diagnóstico y derivación de los/as menores atendidos, sean extranjeros o no.

Efectivamente, durante los años en los que el número de los/as MENA se redujo sustancialmente los centros de recepción de la Comunitat presentaban el mismo tipo de problemas (sobreocupación ocasional y no cumplimiento de plazos para la elaboración de informes). Este dato debería servir para un análisis profundo de la actual estructura de los Centros de recepción y su papel en el interior del sistema de protección a la infancia y adolescencia.

Decíamos, al principio de este apartado, que resulta necesario introducir, en el análisis, otras variables de tipo cualitativo.

Sin duda las necesidades específicas que presentan los/as menores no acompañados suponen un reto importante para el sistema de protección a la infancia y adolescencia. Menores que provienen de situaciones de extrema precariedad incluso de zonas en conflicto, muchos de ellos/as son niños/as de la calle en sus países, desconocimiento del idioma y rasgos culturales muy diferentes a los nuestros, víctimas de situaciones de explotación, algunos/as de ellos/as con problemas de salud y consumo, con objetivos de estancia en nuestro país distanciados de la oferta que se les brinda (estudios vs trabajo), desconfianza en la ayuda prestada por los profesionales y otras muchas cuestiones que suponen un importantísimo reto para el sistema de protección.

Igualmente necesario resulta, en este primer análisis, revisar las respuestas institucionales que el sistema oferta a estos/as menores, atendiendo a la diversidad de los colectivos a los que debe dar respuesta, más allá de sus lugares de procedencia (menores en situación de grave desprotección, víctimas de violencia y maltrato con secuelas graves en su desarrollo físico, psíquico y emocional, problemática especiales de trastorno de conducta y salud mental, consumo, ...) e incorporando como variable imprescindible la perspectiva de género.

Añadir que, según los/as profesionales consultados, desde septiembre de 2016, empiezan a detectar la llegada de menores que proceden de una situación familiar relativamente normalizada, cuentan con apoyo familiar afectivo y económico, tanto en su país de origen como en España y, en estos casos, los centros de menores se están convirtiendo en meras oficinas de tramitación de documentación con el conocimiento y consentimiento de sus familias de origen

A la vista de todo lo anterior, la atención a MENA desde el sistema de protección a la infancia y adolescencia, no puede seguir siendo considerado como circunstancial, en función de la mayor o menor afluencia de estos menores en un cierto periodo de tiempo. Bien al contrario debe atenderse como una problemática que debe ser abordada de forma estructural, adecuando programas y servicios que conformen el sistema de protección a la infancia, a las especiales necesidades de estos menores.

3. La protección a los/as. menores extranjeros no acompañados/as.

3.a. Normativa legal de aplicación.

La **Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia**, modificó la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor respecto a los/as menores extranjeros no acompañados/as

Cinco. Se modifican los apartados 1, 3 y 4, y se introducen una nueva letra f) en el apartado 2 y un apartado 5 al artículo 10, que quedan redactados como sigue:

«1. Los menores tienen 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.»

« 2. (...) f) Presentar denuncias individuales al Comité de Derechos del Niño, en los términos de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la normativa que la desarrolle.»

«3. Los menores extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que los menores españoles. Las Administraciones Públicas velarán por los grupos especialmente vulnerables como los menores extranjeros no acompañados, los que presenten necesidades de protección internacional, los menores con discapacidad y los que sean víctimas de abusos sexuales, explotación sexual, pornografía infantil, de trata o de tráfico de seres humanos, garantizando el cumplimiento de los derechos previstos en la ley. Los poderes públicos, en el diseño y elaboración de las políticas públicas, tendrán como objetivo lograr la plena integración de los menores extranjeros en la sociedad española, mientras permanezcan en el territorio del Estado español, en los términos establecidos en la

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

4. Cuando la Entidad Pública asuma la tutela de un menor extranjero que se encuentre en España, la Administración General del Estado le facilitará, si no la tuviere, a la mayor celeridad, y junto con la presentación del certificado de tutela expedido por dicha Entidad Pública, la documentación acreditativa de su situación y la autorización de residencia, una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen, y según lo dispuesto en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.

5. Respecto de los menores tutelados o guardados por las Entidades Públicas, el reconocimiento de su condición de asegurado en relación con la asistencia sanitaria se realizará de oficio, previa presentación de la certificación de su tutela o guarda expedida por la Entidad Pública, durante el periodo de duración de las mismas.»

El artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, rubricado como *Menores No Acompañados*, se expresa de la siguiente manera:

3. En los supuestos en que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado localicen a un extranjero indocumentado 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.

4. Determinada la edad, si se tratase de un menor, el Ministerio Fiscal lo pondrá a disposición de los servicios competentes de protección de menores de la Comunidad Autónoma en la que se halle.

5. La Administración del Estado solicitará informe sobre las circunstancias familiares del menor a la representación diplomática del país de origen con carácter previo a la decisión relativa a la iniciación de un procedimiento sobre su repatriación. Acordada la iniciación del procedimiento, tras haber oído al menor si tiene suficiente juicio, y previo informe de los servicios de protección de menores y del Ministerio Fiscal, la Administración del Estado resolverá lo que proceda sobre el retorno a su país de origen, a aquel donde se encontrasen sus familiares o, en su defecto, sobre su permanencia en España. De acuerdo con el principio de interés superior del menor, la repatriación al país de origen se efectuará bien mediante reagrupación familiar, bien mediante la puesta a disposición del menor ante los servicios de protección de menores, si se dieran las condiciones adecuadas para su tutela por parte de los mismos.

6. A los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años se les reconocerá capacidad para actuar en el procedimiento de repatriación previsto en este artículo, así como en el orden jurisdiccional contencioso administrativo por el mismo objeto, pudiendo intervenir personalmente o a través del representante que designen. Cuando se trate de menores de dieciséis años, con juicio suficiente, que hubieran manifestado una voluntad contraria a la de quien ostenta su tutela o representación, se suspenderá el curso del procedimiento, hasta el nombramiento del defensor judicial que les represente...

8. 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.

10. Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado adoptarán las medidas técnicas necesarias para la identificación de los menores extranjeros indocumentados, con el fin de conocer las posibles referencias que sobre ellos pudieran existir en alguna institución pública nacional o extranjera encargada de su protección. Estos datos no podrán ser usados para una finalidad distinta a la prevista en este apartado.

Este precepto ha sido desarrollado por lo establecido en el artículo 190 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 la Ley Orgánica 2/2009

Se considera menor extranjero no acompañado aquél que llega a territorio español sin venir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a costumbre, apreciándose riesgo de desprotección o el menor extranjero que una vez en España se encuentre en aquella situación. (Aplicable a menores que se encuentren en supuestos previstos en la normativa sobre protección internacional y víctimas de redes organizadas y trata de seres humanos).

Determinación de la edad: Cuando no haya lugar a duda de que se trata de un menor, será puesto a disposición de los servicios de protección de menores, poniéndose el hecho en conocimiento del Ministerio Fiscal. Los datos serán inscritos en el **Registro de Menores Extranjeros No Acompañados**.

Cuando haya duda de la minoría de edad, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado informarán a los servicios de protección de menores para que, en su caso, le presten **atención inmediata**.

Con carácter inmediato se comunicará al Ministerio Fiscal que dispondrá la determinación de la edad

Igualmente se comunicará a la Delegación o Subdelegación del Gobierno.

En el Decreto del Ministerio Fiscal que fije la edad del menor extranjero se decidirá su **puesta a disposición de los servicios competentes de protección de menores**, dándose conocimiento de ello al delegado o Subdelegado del Gobierno competente. Este Decreto quedará inscrito en el registro de menores no acompañados.

Si la determinación de la edad se realiza estimando una horquilla de años. Se considerará menor si la edad más baja de ésta es inferior a los dieciocho años.

Actuaciones una vez determinada la minoría de edad: El menor extranjero será puesto a disposición del servicio de protección de menores que deberá explicar de forma fehaciente y en idioma comprensible para éste, del contenido básico del derecho a la protección internacional y del procedimiento previsto para su solicitud, así como de la normativa vigente en materia de protección de menores. De dicha actuación quedará constancia por escrito.

Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaria, por la que se publica el **Acuerdo para la aprobación del protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados publicado en el B.O.E. de 16 de octubre de 2014**, suscrito entre el Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

El citado Acuerdo da cumplimiento a lo previsto en el artículo 190 del reglamento de la ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en https://seu.elsindic.com		
Código de validación: *****	Fecha de registro: 24/05/2018	Página: 6

España y su integración social, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril y viene a regular la coordinación de todas las instituciones y administraciones afectadas, desde la localización del menor o supuesto menor hasta su identificación, determinación de su edad, puesta a disposición de la entidad pública de protección de menores y documentación. Además el Protocolo está dirigido a lograr el adecuado funcionamiento del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (MENA)

El Protocolo será de aplicación a:

- a) Los menores extranjeros que se encontraren en situación de riesgo por haber entrado de manera clandestina o subrepticia en territorio nacional o pretendieren traspasar los puestos fronterizos españoles en unión de un adulto que, aparentando ser su progenitor, pariente o responsable del niño, no aporte documentación veraz o fiable del vínculo alegado, y además se aprecie un peligro objetivo para la protección integral del menor.
- b) Menores extranjeros que se hallaren en situación de patente desamparo o desprotección, significadamente por padecer riesgo de sometimiento a redes de trata de seres humanos.
- c) Menores extranjeros que como polizones se hallen a bordo de un buque, nave o aeronave que se encuentre en un puerto o aeropuerto español.

Es importante destacar el hecho de que, como recoge la legislación mencionada y en particular, la L.O. 1/1996, de 15 de enero, la administración velará especialmente por aquellos menores que sean víctimas de trata o tráfico de personas, siendo esta condición la de muchos menores que llegan hasta territorio valenciano, situándose en manos de redes criminales para ello. Valga como ejemplo el hecho de que si en el año 2016 fueron 26 los menores que llegaron hasta Alicante en patera (provincia en la que se ha producido mayor aumento de estas llegadas), con todo lo que ello supone, en el año 2017 estos menores han aumentado notablemente hasta 49, con un aumento del 88,5% respecto al año anterior, lo que evidencia un incremento en la llegada de menores por esta vía hasta territorio valenciano. Esta es una vía ampliamente estudiada por instituciones internacionales por ser un medio privilegiado para las redes criminales de tráfico de personas, especialmente para menores.

3.b. Aplicación de la normativa revisada.

3.b.1. Determinación de la edad

La Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas mantiene en vigor el “Protocolo de actuación interinstitucional para la atención en la Comunitat Valenciana, de menores extranjeros en situación irregular indocumentados o cuya documentación ofrezca dudas razonables sobre su autenticidad (Julio 2013). En este Protocolo se regula, entre otras cuestiones, el procedimiento de determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados cuando existen dudas sobre la misma y/o no puede ser acreditadas documentalmente.

En la tramitación de la queja, la Conselleria de Igualdad y Políticas informó sobre el número de menores que tuvieron que ser sometidos a pruebas clínicas para **determinación de la edad** en el año 2016, por así haberlo solicitado el Ministerio Fiscal, así como del resultado de las mismas.

Tabla 3.

PROVINCIA	Número de menores sometidos a pruebas para determinar la edad*	Número de menores que tras las pruebas resultaron ser mayores de edad
ALICANTE	39	3
CASTELLÓN	2	1
VALENCIA	27	5
TOTAL	68	9

*Las pruebas que se realizan para determinación de la edad son: radiografía de muñeca, de húmero y clavícula y ortopantomografía (radiografía de [maxilares](#), [mandíbula](#) y [dientes](#)).

De los datos aportados puede concluirse que, aproximadamente el 44% de los/as menores extranjeros/as no acompañados/as atendidos fueron sometidos a pruebas de determinación de la edad y de éstos el número de menores que tras las pruebas resultaron ser mayores de edad no alcanzó el 6% de los/as menores atendidos.

Respecto a los procesos de determinación de la edad se pronunció el Defensor del Pueblo de España en su informe “Menores o adultos: Procedimientos para la determinación de la edad (2012), por lo que no resulta necesario nuevos pronunciamientos al respecto.

<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2011-09-Menores-o-Adultos-Procedimientos-para-la-determinaci%C3%B3n-de-la-edad1.pdf>

3.b.2. Atención por la Entidad Pública.

Como ya se ha dicho, una vez **comprobada la minoría de edad** de los/as MENA , (bien por estar documentado/a, por evidenciarlo sus rasgos físicos o por haberlo dispuesto mediante Decreto e Ministerio Fiscal), corresponde a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas (según Protocolo de actuación interinstitucional para la atención en la Comunitat Valenciana, de menores extranjeros en situación irregular indocumentados o cuya documentación ofrezca dudas razonables sobre su autenticidad – julio de 2013) llevar a cabo las siguientes actuaciones:

- **Declarar mediante resolución administrativa el desamparo del menor**, asumiendo la tutela en representación de la Generalitat Valenciana, y adoptando las demás medidas protectoras necesarias para su guarda. Dicha resolución será comunicada al Ministerio Fiscal.
- **Comunicar a la Subdelegación del Gobierno la situación del menor, a efectos de su posible repatriación.** A tal efecto los servicios territoriales de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas facilitarán a la autoridad gubernativa cualquier información que conozcan, o que pudieran conocer con posterioridad, relativa a la identidad del menor, su familia, su país y su domicilio, así como otras circunstancias que pudieran ser de interés.

- **Solicitar a la Subdelegación del Gobierno:**

-La **documentación del menor** cuando éste careciere de documentación.

-El otorgamiento del **permiso de residencia** desde el momento en que se cumplan las condiciones previstas en la legislación sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

- **Realizar las actuaciones que procedan, dirigidas a garantizar los derechos** que los menores extranjeros tienen reconocidos, así como facilitar la inserción social y laboral de los mismos.

Respecto a la declaración de desamparo de los MENA puede comprobarse de los datos del informe de Conselleria (**Tabla 1**), que, las medidas adoptadas para garantizar su protección jurídica así como su atención inmediata, son sustancialmente diferentes según la provincia (especialmente Valencia y Alicante)

Así mientras en la provincia de Alicante más del 68% de las medidas de protección jurídica han sido las declaraciones de situación de desamparo, lo que comporta la sanción de tutela por parte de la administración pública, en la provincia de Valencia el porcentaje de declaraciones de situación de desamparo representó el 37%.

Esta diferencia de actuaciones podría estar vinculada a la forma en que la administración autonómica garantiza la atención inmediata de los/as menores extranjeros no acompañados.

La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia, modificó el artículo 14 de la L.O. 1/1996 de protección jurídica del menor quedando como sigue:

«Artículo 14. Atención inmediata.

Las autoridades y servicios públicos tendrán la obligación de prestar la atención inmediata que precise cualquier menor, de actuar si corresponde a su ámbito de competencias o de dar traslado en otro caso al órgano competente y de poner los hechos en conocimiento de los representantes legales del menor o, cuando sea necesario, de la Entidad Pública y del Ministerio Fiscal.

La Entidad Pública podrá asumir, en cumplimiento de la obligación de prestar la atención inmediata, **la guarda provisional** de un menor prevista en el artículo 172.4 del Código Civil, que será comunicada al Ministerio Fiscal, procediendo simultáneamente a practicar las diligencias precisas para identificar al menor, investigar sus circunstancias y constatar, en su caso, la situación real de desamparo.»

En la provincia de Valencia, la medida de guarda provisional por atención inmediata parecería estar siendo utilizada en lugar de la medida de declaración de desamparo que se utiliza, prioritariamente, en la provincia de Alicante.

Esta cuestión merece ser estudiada por la administración autonómica, estableciendo, con claridad, los criterios de aplicación de una u otra medida. No obstante lo anterior, desde el Síndic de Greuges se considera que la medida que mejor responde al superior interés de los menores extranjeros no acompañados es la declaración de desamparo cuya

aplicación no debería demorarse ni sustituirse por la aplicación de la medida de guarda provisional.

Respecto a los procedimientos de repatriación del menor

Como ya se ha visto, la primera de las actuaciones a la que queda obligada la entidad pública, una vez asumida la protección del menor, es intentar el retorno del menor con su familia o a su país de origen, quedando bajo la protección de las administraciones competentes de aquel país.

Según el artículo 191 y siguientes 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 la Ley Orgánica 2/2009

- **Procedimiento de repatriación** que será iniciado por parte de la Delegación o Subdelegación del Gobierno que solicitará a través de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, informe de la representación diplomática del país de origen del menor (o a través de la D.G. de Asuntos Consulares y Migratorios) sobre las circunstancias familiares de éste. También podrá requerirse informe a la entidad que tenga asignada la tutela legal, custodia, protección provisional o guarda.

En la solicitud de informe se hará constar la necesidad de que, de decidir la representación diplomática del país de origen sustituir la información sobre la familia por la relativa a sus servicios de protección del menor, la contestación refleje expresamente el compromiso por escrito de la autoridad competente del país de origen de asumir la responsabilidad del menor.

El inicio del expediente de repatriación se llevará a cabo siempre que de los informes obtenidos se considere que aquella responde al superior interés del menor. De la incoación del expediente se informará al menor, por escrito y en una lengua que le sea comprensible.

Plazo en el que podrán presentar las alegaciones oportunas el menor, la entidad que ostenta su tutela, custodia, protección provisional o guarda y en su caso el Ministerio Fiscal. Si el menor ha cumplido 16 años podrá intervenir en esta fase por sí mismo o a través del representante legal que designe. Si fuera menor de esa edad lo representará la entidad que ostenta su tutela, custodia, protección provisional.

En caso de que el menor de 16 años con juicio suficiente (a partir de 12 años) hubiera manifestado una voluntad contraria a quien ostenta su tutela, se suspenderá el curso del procedimiento hasta que le sea nombrado defensor judicial.

Si el menor, su representante legal, custodia, protección provisional o guarda tuvieran relevancia decisiva para la adopción del acuerdo de repatriación, se abrirá un periodo de prueba.

Realizadas las actuaciones anteriormente indicadas, se dará inicio al trámite de audiencia y posteriormente el Delegado o Subdelegado del Gobierno resolverá, de acuerdo con el principio de interés superior del menor, sobre la repatriación del menor a su país de origen o donde se encuentren sus familiares o sobre la permanencia en España.

La resolución de repatriación deberá indicar si se realizará en base a la reagrupación familiar o mediante la puesta a disposición de los servicios de protección del menor en su país de origen. Será recurrible en vía contencioso administrativa y deberá indicarse el derecho a asistencia jurídica gratuita.

El plazo máximo para la resolución y notificación del procedimiento será de seis meses desde la fecha de acuerdo de inicio del procedimiento.

En su caso, la ejecución de la repatriación será llevada a cabo por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, debiendo, el menor, ser acompañado por personal adscrito a los servicios de protección del menor, hasta el momento de su puesta a disposición de las autoridades competentes de su país de origen.

La repatriación deberá ser autorizada por el Juez competente en los casos de menores incurso en un proceso judicial.

La repatriación se realizará a consta de la familia del menor o de los servicios de protección de su país. Subsidiariamente, la Administración General del estado, se hará cargo de los referidos gastos salvo en lo relativo al desplazamiento del personal adscrito a los servicios de protección del menor.

De la información recabada en las entrevistas mantenidas con directores/as de centros de acogida de menores visitados destacamos:

- La información sobre condiciones socio familiares del/la menor en el país de origen es recabada desde el centro de acogida en el que se encuentra el menor. La desconfianza de los menores hacia las instituciones, que sin duda viene marcada por experiencias anteriores, hacen difícil la obtención de esta información.
- Con carácter general, no es posible recabar información sobre los servicios de protección de los países de origen así como de su capacidad para asumir la responsabilidad del/la menor.
- Muy excepcionalmente se inician expedientes de repatriación, por considerar que no responde al superior interés del menor. Cuando se han iniciado ha sido con voluntad y a solicitud del/la menor.
- No disponen de documentación que acredite las gestiones realizadas para fundamentar la decisión de que la repatriación no es posible o no responde al interés del menor y de que, por tanto, debe iniciarse el proceso de autorización de estancia

Respecto a la documentación del menor y al otorgamiento del permiso de residencia tras acreditar la permanencia del menor en España por imposibilidad de repatriación

Según el artículo 196 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 la Ley Orgánica 2/2009

Se le otorgará **autorización de residencia** (art. 35.7 de la L.O. 4/2000) cuando quede acreditada la imposibilidad de repatriación y en todo caso transcurridos nueve meses desde que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores.

Tramitado el expediente de solicitud de autorización de residencia se expedirá la correspondiente **tarjeta de identidad de extranjero**.

La autorización de residencia tendrá vigencia de UN AÑO renovable por periodos anuales salvo que proceda una autorización de residencia de larga duración.

De la información recabada en las entrevistas mantenidas con directores/as de centros de acogida de menores visitados destacamos:

- Desde los centros de recepción y acogida se intenta conseguir (en contacto directo con la familia y el menor) la documentación necesaria para tramitar el pasaporte del menor.
- Se presenta solicitud de emisión de pasaporte en la embajada o consulado correspondiente (en los casos en los que no haya sido aportado por el/la menor o su familia).
- Cuando no se obtiene la documentación necesaria para la tramitación del pasaporte se solicita la correspondiente cédula de inscripción (sustituye al pasaporte en la tramitación de autorización de residencia)
- Una vez obtenido el pasaporte del país de origen, desde los centros de recepción y acogida, se solicita de las Direcciones Territoriales de la Conselleria, la documentación preceptiva para presentar la solicitud de autorización de residencia. Las/os trabajadores sociales de los centros reciben autorización escrita para que actúen en representación de las Direcciones Territoriales.
- Se presenta solicitud de autorización de residencia ante la Subdelegación del Gobierno correspondiente.
- Una vez obtenida la autorización de residencia, se gestiona, ante la Oficina de Extranjería, la Tarjeta de Identificación de Extranjero.
- Los plazos de tiempo para la obtención de pasaporte suelen prolongarse más de cuatro meses.
- La emisión de autorización de residencia por las Subdelegaciones del Gobierno, no suele demorarse más de un mes.
- Mayoritariamente se resuelven favorablemente, por las Subdelegaciones del Gobierno, las autorizaciones de residencia de los/as menores extranjeros/as no acompañados acogidos/as en el sistema de protección a la infancia y adolescencia de la Comunitat Valenciana.

No obstante lo anterior, se destaca como puntos débiles del procedimiento, las demoras en presentación de documentación necesaria para la tramitación de las autorizaciones de residencias provocadas por traslados de centro (Centros de Recepción a centros de Acogida)

Igualmente se destaca como problema, las dificultades en gestionar las autorizaciones de residencia de menores extranjeros no acompañados que entran en el sistema de protección con una edad cercana a los 18 años.

Los profesionales consultados, consideran necesaria la mejora en la formación en esta materia tienen los profesionales del sector.

Igualmente destacan la oportunidad de unificar protocolos, incluso unidades de gestión que agilicen y mejoren la actual gestión de los procedimientos de autorización de residencia de los menores extranjeros no acompañados.

Respecto a llevar a cabo las actuaciones que procedan, dirigidas a garantizar los derechos reconocidos a los menores extranjeros no acompañados

En este punto debemos analizar, de forma preferente, el ejercicio de la guarda de los menores extranjeros que se encuentran bajo la tutela y/o guarda de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas.

Como se puede comprobar en la **Tabla 2** la guarda de los menores extranjeros no acompañados se ejerce, casi exclusivamente, en acogimiento residencial. La acogida inicial se realiza en los centros de recepción. Estos recursos cuentan con personal que presta servicios de apoyo necesarios para la atención a estos menores (traducción, mediación intercultural, promoción de igualdad de género...) cuya implantación se pretende reforzar.

Si bien el nuevo Modelo de Acogimiento Residencial, presentado por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas en julio de 2017, plantea un cambio basado en una organización de los recursos residenciales que atienda a tipología de programas en lugar de a tipología de centros, la realidad a fecha de hoy, es que siguen existiendo centros que casi exclusivamente atienden a menores extranjeros.

En visitas cursadas a los centros de nueva apertura “CAM El Castell” y “CAM Verdader 2” (marzo de 2018), ambos situados en la provincia de Alicante, se comprueba que las 34 plazas de capacidad de ambos centros estaban siendo ocupadas por menores extranjeros no acompañados. Los menores atendidos lo habían sido, inicialmente, en los Centros de Recepción de Alicante y de Valencia.

De los datos recabados y de las visitas cursadas a los Centros de Recepción de las tres provincias, se comprueba que los menores extranjeros no acompañados ocupan un alto porcentaje de las plazas, en el momento de la visita:

- **Castellón.** (Vergé de Lledó) Capacidad: Recepción 16 plazas/Acogida 17 plazas. El número de MENA atendidos en el centro 17.

- **Valencia (Monteolivete actualmente cerrado).** Capacidad 54 plazas. El número de MENA atendidos en el centro en el momento de la visita era de 34.
- **Valencia (Buñol):** Capacidad 30 plazas. El número de MENA atendidos en el momento de la visita 22.
- **Alicante (C.R. Alacant).** Capacidad: 24 menores. El número de MENA atendidos en momento de la visita 16.
- **Alicante (C.R. Lucentum):** Capacidad: 32 plazas. El número de plazas de MENA atendidos en el momento de la visita 28

En diferentes estudios realizados sobre modelos de intervención con menores extranjeros no acompañados, se destaca como un indicador de buenas prácticas, el establecimiento de modelos mixtos, en el que los menores extranjeros sean atendidos en recursos en los que se promueva la convivencia intercultural.

**Fuente: Menores extranjeros no acompañados en España: necesidades y modelos de intervención. Autoras Aamaia Bravo e Iriana Santos-González.*

En cuanto a la atención residencial de los MENA en la Comunidad Valenciana, se comprueba que, de forma mayoritaria son atendidos en los Centros de Recepción o en Centros de Acogida de Menores específicos para su atención (la totalidad o gran parte de su capacidad está ocupada por MENA).

Los centros de recepción son dispositivos residenciales previstos para garantizar la atención inmediata de los menores que se encuentran en situación de desprotección y que tienen por objetivo la elaboración de un diagnóstico del caso que permita la elaboración del Plan de protección del Menor.

La estancia de los menores en este tipo de centro no debería superar los 45 días. Posteriormente deberían ser adoptadas las medidas de protección que mejor respondan a su superior interés. Como ya se ha indicado al principio de este informe, la estancia de los menores en estos centros excede los 45 días previstos. En las visitas cursadas se ha comprobado que algunos menores llevaban ingresados más de seis meses.

Durante su estancia en el centro de recepción, se realizan los trámites para conseguir la autorización de residencia en nuestro país (una vez comprobada la imposibilidad o no conveniencia del reagrupamiento familiar). En ocasiones, provocado por la saturación de los centros de recepción, se produce el traslado de los menores a otros centros, sin haber concluido la tramitación de la autorización de residencia, lo que añade dificultades a un proceso ya de por sí complejo y lento.

Derecho a la Educación

Los centros de recepción están dotados de aulas en las que se garantiza la atención escolar a los menores acogidos. La situación de los menores extranjeros no acompañados conlleva unas circunstancias especiales que añaden complejidad a los procesos de escolarización y garantía del derecho a la educación. Las más destacadas

por los profesionales entrevistados serían el idioma (muchos de estos menores desconocen el castellano) escolarización previa (desconocimiento del nivel de escolarización en su país, absentismo escolar prolongado...) el propio proyecto migratorio (la mayoría de estos menores expresan que el motivo que les condujo a venir a España era el de encontrar un trabajo que hiciera posible mejorar las perspectivas de calidad de vida que tenían en su país, por lo que su proyecto no pasa, inicialmente, por conseguir una mejor formación).

También debe mencionarse la importancia que muchos de ellos dan a la posibilidad de encontrar un empleo que les permita enviar dinero a sus familiares, con el que mejorar y apoyar a éstos, hasta el punto que el envío de remesas se constituye, en algunos de ellos como el motor de su proyecto migratorio siendo obligados a ello por sus propios familiares.

Cuando son trasladados a los Centros de Acogida, deben incorporarse a centros escolares de la zona (Primaria o secundaria, según edad). La incorporación a estos centros escolares se encuentra con los problemas ya citados y a la insuficiente existencia de programas adecuados.

Estas cuestiones obligan a diseñar una estrategia de atención educativa a los menores no acompañados, adecuadas a sus necesidades y basadas en los principios de la educación inclusiva.

La formación de los menores extranjeros no acompañados se suele completar con asistencia a cursos de formación ocupacional o pre laboral, programados por SERVEF, CDT y otras instituciones públicas u ONGs del sector (Cruz Roja, Cáritas,.....)

Derecho a la asistencia sanitaria

Los menores extranjeros no acompañados, que se encuentran acogidos en centros residenciales del sistema de protección, disponen de tarjeta sanitaria que asegura su atención a desde el sistema público sanitario.

En las visitas cursadas no destacan problemas de especial relevancia en cuanto a la atención sanitaria. Los problemas de gestión surgidos, han sido resueltos de forma rápida y efectiva.

Es un buen ejemplo de un área de atención, competencia de la Generalitat, que se presta de manera plenamente satisfactoria, dando respuesta a las necesidades sanitarias de estos menores.

La atención psico social

Como ya hemos indicado en el presente informe, un alto porcentaje de los menores extranjeros no acompañados atendidos en el sistema de protección a la infancia de la Comunitat Valenciana, permanecen en éste hasta su mayoría de edad, siendo muy excepcional su reagrupamiento familiar.

La actuación llevada a cabo desde los centros de protección va dirigida principalmente, a asegurar un alojamiento adecuado, a la regularización de su estancia, a promover su formación e inserción socio laboral así como al cuidado de su salud física.

Sin embargo, una cuestión que requiere de una mayor atención es la atención a su salud psicológica y emocional.

La intervención sobre los menores extranjeros no acompañados no incide lo suficiente en aspectos tan fundamentales para su equilibrio psicológico como los efectos traumáticos de su historia de vida y del propio viaje o las experiencias vividas antes de su llegada al país de acogida. Tengamos en cuenta que el viaje migratorio que muchos de ellos han protagonizado ha sido, con frecuencia, extremadamente duro y arriesgado, llegando a poner en peligro sus propias vidas y teniendo que ponerse en manos de traficantes de personas, con todo lo que ello supone.

Podemos afirmar que ante la fragilidad del equilibrio psicológico y emocional de estos menores, las actuaciones llevadas a cabo desde el sistema de protección resultan, hasta el momento, insuficientes y podrían estar en la base de la falta de apoyo percibido por los menores así como en el abandono de los centros (situación que deja en situación de extrema vulnerabilidad a los menores extranjeros no acompañados)

El discurso basado en consideraciones jurídicas sigue prevaleciendo sobre el discurso de la intervención psicosocial, poniendo en riesgo el derecho del menor a que su **superior interés** prevalezca sobre cualquier otro.

Buena parte de estos menores necesitan apoyo y/o tratamiento psicológico como elemento clave para su mejor integración y normalización, algo que hasta la fecha, no ha sido adecuadamente considerado en el conjunto de intervenciones desarrolladas

Respecto a la continuidad de la atención una vez alcanzada la mayoría de edad

Un número importante de los menores extranjeros no acompañados atendidos por el sistema de protección a la infancia, llegan al mismo con edades cercanas a la mayoría de edad (16 y 17 años).

Una vez alcanzada la misma podemos encontrarnos dos supuestos:

Menores extranjeros no acompañados que alcanzan la mayoría de edad siendo titular de una autorización de residencia.

Según el artículo 197 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 la Ley Orgánica 2/2009

Cuando un menor extranjero no acompañado tutelado por la Administración de Protección de Menores alcance la mayoría de edad siendo titular de la tarjeta de identidad de extranjero, podrá solicitar la renovación de la misma.

La autorización será renovada siguiendo el procedimiento para la renovación de una autorización de residencia temporal de carácter no lucrativo con las siguientes particularidades:

La cuantía a acreditar como medios económicos para su sostenimiento se establece en una cantidad que represente mensualmente el 100% del IPREM (Fijado en 537,84 euros/mes para el 2018)

Podrán ser tenidos en cuenta los informes positivos que, en su caso y a estos efectos, puedan presentar las entidades públicas competentes.

Se tendrá en especial consideración el grado de inserción del solicitante en la sociedad española.

La vigencia de la autorización renovada será de dos años, salvo que corresponda una autorización de residencia de larga duración. Se expedirá una nueva tarjeta de identidad del extranjero.

Podrá modificarse esta autorización de residencia para obtener una autorización de residencia y trabajo.

De la información recabada en las entrevistas mantenidas con directores/as de centros de acogida de menores visitados destacamos:

- Cuando un menor dispone de autorización de residencia (inicial o renovación) esta queda sin vigencia en la fecha en la que alcance la mayoría de edad.
- Al alcanzar la mayoría de edad queda fuera del sistema de protección a la infancia salvo que, de forma excepcional, se autorice la prolongación de su estancia en el centro por unos meses.
- Al alcanzar la mayoría de edad, son los propios menores los que deben solicitar la renovación de la autorización de residencia.
- Tanto las condiciones exigidas para conseguir la autorización de residencia una vez alcanzada la mayoría de edad, como la falta de apoyos, por parte de las administraciones públicas, dificultan la obtención de dicha autorización.
- Los tiempos de demora en la tramitación o la no obtención de la autorización de residencia, no suponen que el menor abandone nuestro país, quedando muchos de ellos en una especial situación de vulnerabilidad y exclusión social.
- Habitualmente son las organizaciones sin ánimo de lucro las que dan apoyo a los menores extranjeros no acompañados que habiendo estado tutelados por la administración alcanzan la mayoría de edad y deben conseguir su autorización de residencia como mayores de edad.

Menores extranjeros no acompañados que alcanzan la mayoría de edad sin ser titulares de una autorización de residencia.

Según el artículo 198 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 la Ley Orgánica 2/2009

En el caso de menores sobre los que un servicio de protección de menores ostente la tutela legal, custodia, protección provisional o guarda, alcance la mayoría de edad

sin haber obtenido la autorización de residencia y haya 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.

-La solicitud de autorización de residencia debe ser presentada por el extranjero debiendo acreditar alternativamente:

-Que cuenta con medios económicos suficientes para su sostenimiento / 100% del IPREM).

Que cuenta con un contrato o contratos de trabajo en vigencia sucesiva.

-Que reúne requisitos establecidos para el ejercicio de una actividad por cuenta propia.

-Se tendrá en especial consideración el grado de inserción del solicitante en la sociedad española.

En ocasiones los menores extranjeros no acompañados ingresan en los centros de recepción o acogida con edades cercanas a la mayoría de edad. Los plazos que son necesarios para formalizar las autorizaciones de residencia, impiden su obtención antes durante su minoría de edad.

La no obtención de documentación antes de la mayoría de edad, de algunos MENA se ha producido por falta de diligencia en la tramitación, por parte de los centros de acogida.

No consta que sea una práctica habitual que, por parte de las administración autonómica se recomiende la concesión de una autorización temporal de residencia de estos menores, por circunstancias excepcionales.

Respecto a la atención de menores ex tutelados.

Una de las situaciones que más preocupa a los/as profesionales del sector es la referida a la atención que reciben menores (nacionales y extranjeros) que estando tutelados por la administración autonómica, alcanzan la mayoría de edad y carecen de referentes familiares que puedan apoyar su proceso de emancipación y autonomía.

La escasez de recursos con los que se cuenta en la actualidad para apoyar procesos de emancipación y autonomía de menores tutelados por la administración ha provocado que el Síndic de Greuges inicie el trámite de una queja de oficio al respecto (queja nº 201704920).

En la información recabada hasta el momento, la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas informa de su intención de impulsar, entorno a las premisas recogidas en el Anteproyecto de Ley de la Infancia de la C.V., programas dirigidos a jóvenes que se encuentran en proceso de incorporación a la vida adulta.

Respecto a los recursos actualmente disponibles, la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, informa sobre la convocatoria anual de ayudas, dirigidas a entidades sin ánimo de lucro, para financiar programas de emancipación y autonomía personal de

jóvenes que han estado sujetos al sistema de protección de menores. En concreto para el año 2018, se prevén las siguientes líneas de actuación:

PROGRAMA	DOTACIÓN ECONÓMICA
Centros de Día	4,8 millones de euros
Programas de emancipación y autonomía	670.000 euros
Centros residenciales de titularidad pública	2 centros en Valencia con capacidad de 10 plazas (jóvenes entre 16 y 23 años)

Igualmente informa la Conselleria, de los programas desarrollados por el SERVEF (acciones formativas para desempleados y la formación con compromiso de contratación) en los que aparece como colectivo prioritario los menores de 18 años tutelados por la Generalitat y las personas mayores de 18 años que hayan estado tutelados hasta cumplirlos.

La situación de los MENA tutelados por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, al alcanzar la mayoría de edad, requiere de una especial atención ya que podrían sufrir una doble desprotección:

- La producida por la insuficiente dotación de recursos y servicios de apoyo prestado por la administración autonómica a los menores ex tutelados (nacionales y extranjeros)
- La producida por las dificultades a las que deben enfrentarse, ya como adultos, para regularizar su situación legal.

La insuficiencia de recursos previstos para trabajar la desinstitucionalización y la emancipación de cualquier menor que abandona el sistema de protección es una demanda que de forma constante hacen los profesionales del sector. Consideran que, además de esta insuficiencia, los recursos existente están contemplados para trabajar, casi exclusivamente, con menores que cuenten con unas capacidades de autonomía que solamente presentan un reducido porcentaje de ellos.

En el caso de los/as MENA, nos encontramos ante jóvenes que tienen dificultades con el idioma, el conocimiento del entorno, la documentación entre otros...y precisan de un acompañamiento y seguimiento que este tipo de recursos no puede ofrecer porque no están dotados, ni técnica ni materialmente, de manera apropiada para ello

Resulta evidente que los programas de apoyo a MENA que han sido tutelados por la administración autonómica y alcanzan la mayoría de edad, debe tener un carácter integral que contemple medidas de apoyo en materias de vivienda, inserción laboral, seguimiento socio educativo, seguimiento y apoyo psicológico, asesoramiento jurídico y soporte económico.

5. Protección internacional de los/as MENA.

Una vez determinada la minoría de edad y puestos/as a disposición de los servicios de protección a la infancia y adolescencia de la Comunitat Valenciana, corresponde a estos últimos, explicar de forma fehaciente y en idioma comprensible para éste, el contenido

básico del derecho a la protección internacional y el procedimiento previsto para su solicitud, así como de la normativa vigente en materia de protección de menores. De dicha actuación quedará constancia por escrito.

Conforme a lo establecido en la ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

Artículo 46. Régimen general de protección.

1. En el marco de la presente Ley, y en los términos en que se desarrolle reglamentariamente, se tendrá en cuenta la situación específica de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional en situación de vulnerabilidad, tales como **menores, menores no acompañados**, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos.

2. Dada su situación de especial vulnerabilidad, se adoptarán las medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado, cuando sea preciso, a las solicitudes de protección internacional que efectúen las personas a las que se refiere el apartado anterior. Asimismo, se dará un tratamiento específico a aquellas que, por sus características personales, puedan haber sido objeto de persecución por varios de los motivos previstos en la presente Ley.

3. Por razones humanitarias distintas de las señaladas en el estatuto de protección subsidiaria, se podrá autorizar la permanencia de la persona solicitante de protección internacional en España en los términos previstos por la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.

Artículo 47. Menores.

Los menores solicitantes de protección internacional que hayan sido víctimas de cualquier forma de abuso, negligencia, explotación, tortura, trato cruel, inhumano, o degradante, o que hayan sido víctimas de conflictos armados recibirán la asistencia sanitaria y psicológica adecuada y la asistencia cualificada que precisen.

Artículo 48. Menores no acompañados.

1. Los menores no acompañados solicitantes de protección internacional serán remitidos a los servicios competentes en materia de protección de menores y el hecho se pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal.

2. En los supuestos en los que la minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se pondrá el hecho en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal, que dispondrá lo necesario para la determinación de la edad del presunto menor, para lo que colaborarán las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario y urgente, realizarán las pruebas científicas necesarias. La negativa a someterse a tal reconocimiento médico no impedirá que se dicte resolución sobre la solicitud de protección internacional. Determinada la edad, si se tratase de una persona menor de edad, el Ministerio Fiscal lo pondrá a disposición de los servicios competentes de protección de menores.

3. De forma inmediata se adoptarán medidas para asegurar que el representante de la persona menor de edad, nombrado de acuerdo con la legislación vigente en materia de protección de menores, actúe en nombre del menor de edad no acompañado y le asista con respecto al examen de la solicitud de protección internacional.

Según la información aportada por los/as directores/as de centros de recepción y acogida en los que son atendidos/as estos/as menores son muy excepcionales las solicitudes de protección internacional tramitadas, en relación a los/as menores extranjeros no acompañados/as atendidos/as en los mismos.

Según los datos facilitados por Eurostat entre enero y octubre de 2017 España acumuló 26.000 peticiones de asilo (16.000 de ellas en 2016).

Sin embargo las demandas presentadas por menores extranjeros no acompañados, según esta misma fuente, fue mínima: 30 solicitudes. Este dato contrasta con los facilitados también por Eurostat, respecto a otros países de la UE. Por ejemplo el número de solicitudes presentadas en Alemania ascendió a 35.935 y en Italia se presentaron 6.020 solicitudes. Es importante tratar de entender adecuadamente esta disfuncionalidad tan evidente como demuestran los datos, en la medida en que puede encubrir situaciones de riesgo para muchos MENA, que ante la imposibilidad de tramitar su solicitud de protección internacional o asilo prefieran estar en la invisibilidad

Pese a que la disposición final tercera de la Ley 12/2009, establece un período de seis meses para que se dicten las disposiciones de carácter reglamentario que exija el desarrollo de la Ley, hasta el momento no se ha cumplido el mandato legal mencionado, lo que provoca un perjuicio evidente a los menores extranjeros no acompañados cuya situación fuera susceptible de solicitud de asilo y protección subsidiaria.

6. Protección a menores víctimas de trata de seres humanos

Regulada por el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos suscrito en 2011 por el Ministerio de Justicia, Ministerio de Interior, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Consejo General del Poder Judicial y Fiscalía General del Estado.

XIV. ACTUACIONES ESPECÍFICAS EN CASO DE VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS MENORES DE EDAD.

XIV.A ASISTENCIA A VÍCTIMAS MENORES DE EDAD

1. A la víctima menor de edad se le prestará inmediatamente asistencia, apoyo y protección. Las medidas que se adopten estarán dirigidas a su seguridad, su recuperación física y psicosocial, su educación y a encontrar una solución duradera a su caso. Estas medidas deberán estar basadas en la condición de especial vulnerabilidad de la víctima de trata menor de edad y se emprenderán tras una evaluación individual de las circunstancias específicas de la víctima y teniendo en cuenta su opinión, sus necesidades e intereses.

2. Entre las medidas de asistencia a víctimas de trata menores de edad, se deberán establecer mecanismos de acompañamiento que garanticen el retorno asistido al lugar de procedencia, incluido el retorno de las víctimas menores de edad procedentes de países de la UE, prevaleciendo el interés superior del menor y la valoración entre las condiciones de retorno del beneficio del ámbito familiar para su recuperación.

3. La institución pública responsable de la tutela legal de una víctima menor de edad o el Ministerio Fiscal podrán proponer su derivación a recursos específicos para víctimas de trata de seres humanos por razones de protección o de asistencia

especializada. Estos recursos deberán garantizar la debida separación entre menores y mayores de edad.

XIV.B. VÍCTIMAS MENORES DE EDAD EXTRANJERAS NO ACOMPAÑADAS

1. Se adoptarán las medidas necesarias para establecer la identidad, nacionalidad y/o lugar de procedencia de la persona menor de edad y, en caso de no estar acompañada, se dispondrán los medios necesarios para la localización de su familia, así como para garantizar su representación.

2. Cuando la víctima de trata menor de edad sea extranjera no acompañada (MENA), se le deberá prestar una atención especial, por ser particularmente vulnerable, y hasta que se encuentre una solución permanente, se aplicarán medidas de acogida adecuadas a las necesidades del menor.

3. La solución duradera sobre su futuro deberá adoptarse en el plazo más breve posible y podrá consistir en el retorno y la reintegración en el país de origen, la concesión del estatuto de protección internacional o la concesión de la autorización de residencia o de residencia y trabajo cuando proceda.

4. Sin perjuicio de las cuestiones recogidas en el presente Protocolo, a la víctima de trata de seres humanos menor de edad extranjera no acompañada (MENA) le será de aplicación lo establecido en el Protocolo previsto en el artículo 190.2 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000.

XIV. C PROTECCIÓN EN LAS ACTUACIONES CON VÍCTIMAS MENORES DE EDAD

1. En el transcurso de las investigaciones policiales y los procedimientos penales en los que estén implicadas posibles víctimas de trata de seres humanos menores de edad, se adoptarán las medidas necesarias para evitar la victimización secundaria. En todo caso, se adoptará un protocolo de entrevista unificado.

La entrevista se realizará de manera inmediata, en las condiciones adecuadas, con la presencia del Ministerio Fiscal y asegurando la presunción de minoría de edad en caso de duda, así como la adopción de los mecanismos necesarios para la preconstitución probatoria, si fuera necesario.

2. Dada la particular vulnerabilidad de las personas menores de edad víctimas de trata, deberán adoptarse medidas de protección adicionales durante las entrevistas y exploraciones que se lleven a cabo en las investigaciones y actuaciones judiciales, entre otras, las siguientes:

- a) Se efectuarán sin demoras injustificadas tras la comunicación de los hechos a las autoridades competentes.
- b) Tendrán lugar, en la medida de lo posible, en locales adaptados o asignados al efecto.
- c) En todas las entrevistas participarán, cuando sea necesario, profesionales con formación adecuada.
- d) Su número será el mínimo posible y sólo se efectuarán cuando sea estrictamente necesario. El testimonio del o de la menor será grabado en soporte técnico que permita la reproducción audiovisual siempre que sea posible.
- e) Se realizarán en presencia de representante legal, salvo que por decisión motivada se haya excluido a esta persona.

La Observación General nº 6 del Comité de Derechos del Niño, sobre trato de los menores no acompañados y separados de su familia, fuera de su país de origen, Doc.

CRC/GC/2005/6 (2005), trata en su punto VI sobre el acceso al procedimiento para obtener asilo, garantías jurídicas y derechos en la materia.

<http://hrlibrary.umn.edu/crc/spanish/Sgeneralcomment6.html>

Expresamente en el apartado b del citado punto VI dice lo siguiente:

b) Acceso a los procedimientos para obtener el asilo, con independencia de la edad

66. Los menores que soliciten el asilo, con inclusión de los no acompañados o separados, podrán entablar, con independencia de la edad, los procedimientos correspondientes y recurrir a otros mecanismos complementarios orientados a la protección internacional. **Si, en el curso del proceso de identificación e inscripción, viniera a saberse que el menor puede tener un temor fundado o, incluso en el caso de que éste no pudiera articular expresamente un temor concreto, que puede encontrarse objetivamente en peligro de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social concreto, opinión política, o si necesitara por otras razones protección internacional, se debe entablar en favor del menor el procedimiento para la obtención del asilo y, en su caso, aplicar mecanismos de protección complementaria al amparo del derecho internacional y del derecho interno.**

67. Respecto de los menores no acompañados o separados sobre los que no exista ningún indicio de que necesiten protección internacional no se iniciarán automáticamente o de otra forma procedimientos para la obtención del asilo, aunque recibirán protección al amparo de otros mecanismo pertinentes de protección de la infancia, como los previstos en la legislación sobre protección de la juventud.

Los datos anteriormente reflejados, referidos al bajo número de solicitudes de asilo y protección subsidiaria, de menores extranjeros no acompañados hacen evidente la dificultad para identificar situaciones en la que pudieran existir menores víctimas de trata (menores no acompañados, menores hijos de mujeres potencialmente víctimas de trata, menores que acceden a España junto con adultos indocumentados)

Sin embargo, la constatación por los profesionales de que buena parte de estos menores han tenido que pagar cantidades de dinero significativas a redes de traficantes de personas, a veces incluso, con el compromiso de que una vez llegados a nuestro país tienen que realizar actividades delictivas de distinta naturaleza, debe hacernos extremar la vigilancia ante estos casos en la medida en que requerirían una actuación multiprofesional muy precisa y rigurosa, pudiendo además cortar de raíz la actuación de redes de trata en España.

El análisis de la información recabada nos lleva a las siguientes CONCLUSIONES:

El número de menores atendidos en el sistema de protección a la infancia de la Comunitat Valenciana ha crecido en los últimos años, observándose un repunte significativo en el año 2017. Estos datos cuantitativos acreditan la necesidad de incorporar en los procesos de planificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia de la Comunitat Valenciana, la atención a menores extranjeros no acompañados, evitando su consideración de colectivo objeto de atención ocasional o puntual.

El número de menores que son sometidos a pruebas de determinación de la edad, según datos de 2016, alcanzó cifras del 44% respecto de la totalidad de los menores atendidos en el sistema. Sin embargo, el número de menores que tras la realización de estas pruebas resultaron ser mayores de edad, no alcanzó el 6% de los menores atendidos.

Acreditada la minoría de edad los menores extranjeros no acompañados son protegidos jurídicamente por la Conselleria de Igualdad y Políticas, que pasa a ejercer su tutela tras la declaración de desamparo.

No obstante lo anterior, se comprueba que en la Dirección Territorial de Igualdad y Políticas Inclusivas de Valencia, se aplica la medida de guarda provisional, en mayor número de ocasiones que la medida de declaración de desamparo. La medida de guarda provisional no conlleva la asunción de tutela por parte de la administración autonómica, por lo que debe entenderse que no es la que mejor responde al superior interés del menor.

La guarda de los menores extranjeros no acompañados se ejerce, de forma muy mayoritaria, en acogimiento residencial. Muy excepcionalmente los menores extranjeros no acompañados son acogidos en familia.

La acogida inicial se produce en centros de recepción, cuya función principal, además de la primera acogida, es la de elaborar el informe de diagnóstico que sirve de base a la elaboración del Plan de Protección del Menor, en el que se detalla la modalidad de ejercicio de guarda. El tiempo de estancia en los centros de recepción está previsto en 45 días, tiempo que con mucha frecuencia es excedido, provocando sobreocupación de plazas en los referidos centros.

Las demoras en los tiempos de elaboración de diagnóstico y elaboración de Plan de protección así como la sobreocupación temporal de los centros de recepción, son problemas que afectan tanto a menores extranjeros como a nacionales y se viene produciendo incluso en los periodos en los que el número de menores extranjeros atendidos en el sistema se redujo ostensiblemente.

Por tanto, los motivos que justifican la situación anteriormente descrita, no deben vincularse exclusivamente a la llegada de menores extranjeros no acompañados. Sin duda la llegada masiva y concentrada en periodos de tiempo concretos, supone un problema para la capacidad de atención que tienen los centros de recepción, pero también lo es la capacidad de derivación de casos con la que cuenta el sistema.

Las necesidades específicas de los MENA, desconocimiento del idioma, desconfianza en las instituciones, dificultades para obtener información sobre cuestiones de relevancia tales como, situación sanitaria, socio familiar, escolarización, la falta de apoyo percibido, etc... añaden complejidad al proceso de diagnóstico y diseño de la intervención y hacen, prácticamente imposible, que la regularización de su situación y la elaboración del Plan de Protección, una vez descartada la posible repatriación, se cumpla en el tiempo previsto de atención en los centros de recepción (45 días)

El nuevo modelo de atención residencial de menores, presentado por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas en julio de 2017, no recoge la creación de centros específicos para la atención a menores extranjeros no acompañados. El criterio de no

atender en centros específicos a los MENA es compartido por el Síndic de Greuges . No obstante lo anterior, en el trámite de la queja, se ha podido comprobar la existencia de centros que atienden exclusivamente a estos menores.

La atención escolar y formativa que reciben los menores extranjeros no acompañados requiere de la necesaria revisión en el marco de principios de la educación inclusiva.

El Protocolo que la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas mantiene en vigor desde 2013, regula las responsabilidades de las distintas administraciones, centradas básicamente en procesos de determinación de la edad y la regularización de su estancia en España, dejando sin tratar procesos técnicos de intervención psico educativa para la primera de acogida, la superación de la desconfianza en instituciones y profesionales, la atención a los efectos traumáticos de sus historias de vida y del propio viaje, entre otros.

Lo anteriormente dicho, pone en evidencia que la atención a menores extranjeros no acompañados se mueve en una permanente tensión entre las políticas migratorias y las políticas de intervención socio educativas. La defensa del interés superior del menor debe obligar a la administración autonómica a inclinar la balanza, de forma contundente y clara, hacia el desarrollo de políticas de protección, atención e inserción de estos menores.

Una vez comprobada la imposibilidad del reagrupamiento familiar en el país de origen, los procesos de regularización de la estancia de los menores extranjeros no acompañados, requieren de una mayor agilización que pasa, además de la mejora de los protocolos administrativos con autoridades de los países de origen, por mejorar la formación que los profesionales tienen en esta materia, así como por protocolizar procedimientos y especializar unidades de gestión.

A la vista de los datos aportados por la Conselleria, pese a los esfuerzos realizados, resultan claramente insuficientes los programas y servicios dispuestos para el apoyo a menores extutelados en sus procesos de autonomía personal y vida independiente. Esta insuficiencia de recursos afecta de forma muy especial a los menores extranjeros no acompañados provocando una doble desprotección en sus procesos de integración y regularización de estancia.

En lo referente a la solicitud de asilo y protección subsidiaria, la ausencia de desarrollo reglamentario de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, provoca un perjuicio evidente a los menores extranjeros no acompañados, pudiendo estar en la base del ínfimo número de solicitudes que estos menores presentan.

El bajísimo número de menores solicitantes de asilo y/o protección subsidiaria en España y en la Comunidad Valenciana evidencia una disfuncionalidad sobre la que debe profundizarse más, en la medida en que puede ocultar situaciones de desprotección evidentes que vayan en contra de los menores y los coloquen en una situación de riesgo innecesaria.

Particularmente necesaria resulta la colaboración, intervención y actuación de las instituciones diplomáticas y consulares de los países de origen de estos menores en territorio valenciano, cuando exista esa representación internacional, o en España. Su papel es clave para realizar numerosas gestiones documentales o de carácter social con

sus familias de procedencia que en no pocas ocasiones no se pueden realizar, a pesar de los intentos de los profesionales de los centros de menores, por falta de colaboración, por dejadez o sencillamente, por una clara negativa a hacerlo, en claro incumplimiento de sus obligaciones legales internacionales.

Por último, merecen una especial atención las dificultades para poder identificar situaciones en las que pudieran existir menores víctimas de trata que, sin duda requiere de un mayor esfuerzo de coordinación de las administraciones públicas implicadas, algo particularmente importante cuando muchos de estos menores han llegado al territorio valenciano de la mano de redes de tráfico de personas.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el Artículo 29. 1 de la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1998, de 26 de diciembre, reguladora del Síndic de Greuges, se formulan las siguientes **RECOMENDACIONES a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas:**

- Elaborar un Plan Integral de Atención a la Infancia y Adolescencia de la Comunitat Valenciana, en la que se incluyan las líneas y objetivos estratégicas de actuación en el sector así como la determinación de objetivos y actuaciones necesarias para su implementación. El citado Plan deberá contener la correspondiente memoria económica y el cronograma previsto para su desarrollo.
- Promover el programa de acogimiento familiar en la Comunitat Valenciana, diversificando sus distintas modalidades, incluido el acogimiento profesionalizado.
- Revisar el actual modelo de primera acogida y diagnóstico del sistema de protección a la infancia y adolescencia, en el que se enmarcan los centros de recepción, a fin de evitar los problemas que de forma sistemática se producen en el mismo (sobreocupación de plazas, incumplimiento de tiempos previstos de estancia...)
- Evitar la estancia de menores extranjeros no acompañados en centros residenciales específicos (las plazas son ocupadas en su totalidad o en un alto porcentaje por estos menores), consolidando programas mixtos que permitan la convivencia con otros adolescentes pertenecientes a distintos países y culturas (incluidos nacionales).
- Protocolizar líneas metodológicas de intervención psicoeducativa con menores extranjeros que incluyan, la atención a las necesidades psicológicas y emocionales derivadas de vivencias traumáticas previas.
- Impulsar, ante la Conselleria de Educación, la implantación de programas integrales de educación inclusiva, adecuados a las necesidades de estos menores, especialmente en las localidades en las que están ubicados los centros de acogida en los que son atendidos.

- Ampliar la red de recursos disponibles para garantizar la atención a los menores extranjeros no acompañados que se encuentran tutelados por la administración, una vez alcanzada la mayoría de edad, partiendo de un programa integral que incluya medidas de apoyo en materia de vivienda y alojamiento, inserción socio laboral, seguimiento socio educativo, seguimiento y apoyo psicológico, asesoramiento jurídico y soporte económico. Particularmente importante es incorporar el apoyo y la atención psicológica a estos menores.
- Protocolizar los procedimientos de solicitud de asilo y protección subsidiaria que pudieran promover los menores no acompañados, cuando su situación lo permita, conforme a la legislación reguladora de la materia.
- Instar a la administración central para que promueva e impulse el desarrollo reglamentario de la ley 12/2009, de 30 de octubre reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, reforzando y mejorando el sistema de protección internacional para dar respuesta a sus obligaciones en esta materia derivada de los acuerdos internacionales y europeos suscritos.

Instar al Gobierno español y particularmente al Ministerio de Asuntos Exteriores a que las representaciones diplomáticas en España y en territorio valenciano de los países de los que son originarios los MENA acogidos, actúen con arreglo a las obligaciones internacionales que tienen y en todo caso, con la colaboración y diligencia que exige el supremo interés del menor.

- Protocolizar las actuaciones necesarias para establecer indicios específicos para considerar a un menor como víctima de trata.
- Prestar especial atención para actuar contra las posibles redes de tráfico de personas que puedan actuar o tener conexiones en nuestro territorio y las relaciones que puedan mantener con estos menores tras su llegada.
- Diseñar y desarrollar un programa específico de formación continua para profesionales que atienden a menores extranjeros no acompañados, incluyendo materias legales, procedimentales y de intervención psicosocial.
- Impulsar, junto con las Universidades y otros centros de formación, líneas de investigación sobre menores extranjeros no acompañados que permitan un conocimiento en profundidad de las circunstancias y necesidades de estos menores así como la implantación de estrategias de intervención basadas en experiencias de buenas prácticas.

No podemos acabar el presente informe sin referirnos a los menores que huyendo de situaciones de conflicto armado en sus países, se encuentra en campos de refugiados instalados en Grecia y en Italia, sin compañía de adultos.

La organización Save the Children, en información facilitada en abril de 2017, aportaba cifras que dan muestra de la magnitud del problema.(En Grecia unas 900 plazas de acogida para menores no acompañados, mientras más de 1.500 niños seguían en lista de espera en centros de detención o bajo custodia policial.)

Ante la especial vulnerabilidad en la que se encuentran estos menores se **SUGIERE** a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas que inste al Gobierno de España para que impulse y agilice las medidas necesarias para procurar la llegada urgente de estos menores, al tiempo que, por parte de la administración autonómica, se dispongan los recursos necesarios para su acogida y tutela.

Le agradecemos que nos remita, en el plazo de un mes, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación o no de las recomendaciones y sugerencia que le realizamos o, en su caso, las razones que estime para no aceptarlos.

Para su conocimiento, le hacemos saber, igualmente, que a partir de la semana siguiente a la fecha en la que se ha dictado la presente resolución, esta se insertará en la página web de la institución.

Atentamente,

José Cholbi Diego
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana