



Niñas y niños extranjeros en España solos o acompañados



Niñas y niños extranjeros en España solos o acompañados

Madrid, mayo de 2025

Al igual que todos los informes y demás publicaciones del Defensor del Pueblo, se puede acceder a la versión digital del presente documento en la web institucional: www.defensordelpueblo.es

Los enlaces a las páginas web que figuran a lo largo del documento fueron consultados en el momento de cerrar el texto.

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid
www.defensordelpueblo.es
Documentacion@defensordelpueblo.es

Depósito Legal: M-12081-2025

SUMARIO

Presentación	5
Introducción. Objetivos y metodología.....	9
I Infancia en movimiento.....	17
1 Contexto y evolución del fenómeno de la movilidad infantil.....	19
1.1 Retos que salen al encuentro.....	22
2 La gran mayoría: niños y niñas extranjeros en España acompañados de adultos	34
2.1 Situación administrativa en la que se encuentran.....	35
2.2 Cómo afecta a los niños y niñas la situación de irregularidad	40
2.3 Situaciones que aumentan la fragilidad de la infancia en movilidad.....	52
3 Niños y niñas en situaciones de especial vulnerabilidad	58
3.1 Protección internacional	59
3.2 Protección temporal de los niños y niñas procedentes de Ucrania	76
3.3 Trata de seres humanos.....	79
3.4 Las víctimas de trata y de violencia sexual en el nuevo Reglamento de 2024	86
II Menores que llegan solos.....	89
4 Niños y niñas solos: de la identificación a la protección y al acompañamiento	91
4.1 La llegada y sus primeros contactos con las administraciones españolas	91
4.2 Protección a la infancia no acompañada: de la teoría a la práctica	95
4.3 Impacto de la regulación de extranjería en los procesos de integración de los niños y niñas solos.....	117
4.4 Iniciativas para compartir el esfuerzo de la protección más allá de los territorios de primera llegada	130
5 La inclusión de niños, niñas y jóvenes en su transición a la vida adulta según los datos oficiales.....	133
5.1 Situación documental	133
5.2 Inserción laboral	145
5.3 Paso por el sistema educativo no universitario: la obtención de títulos oficiales	150

5.4	Cobertura por el Sistema Nacional de Salud con cargo a fondos públicos	162
5.5	La juventud extranjera extutelada y su transición a la vida adulta desde su propia perspectiva	169
III	Propuestas del Defensor del Pueblo	173
6	Conclusiones	175
7	Recomendaciones.....	180
	Apéndice normativo	187
	Índice de los anexos digitales.....	188

PRESENTACIÓN

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, que tuvo lugar hace más de 75 años, ha de vincularse, y muy explícitamente en esta ocasión, con la Declaración Universal de los Derechos del Niño, de 1959, en la que se aprecia un lenguaje y un tono cordial y próximo. Habla esta más de una infancia feliz, de gozar, no solo de tener derechos y libertades, habla de gozar de derechos y de libertades.

En el Principio 6 de esta Declaración, en un tono poco burocrático, al referirse a niños y niñas dice que *para el pleno y armonioso desarrollo de la personalidad lo que necesitan es amor y comprensión*. Querer no es entonces solo la acción afectiva presupuesta, querer es esperar de ellos, creer en ellos, sacar lo mejor de ellos, luchar con ellos porque verdaderamente desarrollen su verdadera posibilidad.

El interés superior del niño es el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de la educación y la orientación y esto incumbe en primer lugar a los padres. Digamos, para ser más omnicomprendivos, a los tutores, a las personas con las que viven. Y ello concierne a su vez a toda la sociedad, nos alcanza a todos.

El niño debe ser protegido contra prácticas que pueden fomentar la discriminación racial, religiosa o de cualquier índole (Principio 10) [...] y debe ser educado en un espíritu de comprensión, de tolerancia, de amistad entre los pueblos, de paz, de fraternidad universal y con plena conciencia de que debe consagrar sus energías y actitudes al servicio de los semejantes.

Felizmente, la humanidad también ha avanzado en ese camino, el de hacer de los derechos de la infancia algo universal y tangible. Un esfuerzo que cristalizó en la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989, donde se perfila el cuidado de los niños y las niñas como una tarea común bajo esa premisa de fraternidad.

En la inteligencia de la Convención, la relevancia del bien jurídico que proteger, que no es en última instancia sino nuestro futuro como especie, desde el principio se rompe la dicotomía nacionales/extranjeros, cuando se indica, en el artículo 2, que los Estados Partes no solo están obligados a respetar los derechos allí enunciados, sino que

asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, y viene a continuación una lista extensa, aunque necesariamente abierta, de causas en las que más comúnmente se amparan las diferencias de trato.

La consecuencia de este postulado resulta clara: lo decisivo y primordial son los niños (niños y niñas sujetos de derechos) y todo lo demás serán cuestiones adjetivas, con cierta relevancia sin duda, pero que no pueden constituir excusa para hacer menos, hacer diferente o simplemente dejar de hacer.

En esta ocasión, nuestra institución ha puesto la mirada en uno de los ámbitos en el que el riesgo de que esas diferencias de trato, hoy día más acusado, se traduzcan en una desatención al principio de igualdad de todos los niños que se hallan bajo nuestra jurisdicción, el de la infancia extranjera que vive en España.

Para abordar esta tarea nos marcamos como objetivo que nuestro enfoque contemple a la infancia extranjera que está entre nosotros en su conjunto, es decir aquella –la gran mayoría– que se encuentra junto a sus progenitores y también aquella otra que ha realizado su periplo migratorio sin referentes adultos.

El Defensor del Pueblo presta una atención especial a aquellos ciudadanos que por una u otra circunstancia son susceptibles de sufrir algún tipo de vulneración de sus derechos. Es el caso de los menores de edad –niñas, niños y adolescentes–, presentes en muchos de los informes monográficos de esta institución, así como en distintos capítulos de sus informes anuales, de manera que cada año se publica una separata propia con dichos capítulos. Es también el caso de las personas inmigrantes extranjeras que llegan a las fronteras españolas o que permanecen en el país. El propósito de este Informe es abordar esta doble condición en los casos de las personas inmigrantes menores de edad.

En el Informe anual correspondiente a 2024 ya indicamos, en el epígrafe correspondiente, que los menores extranjeros no acompañados serían objeto de un tratamiento específico. Este es el resultado, si bien consideramos que la condición de «no acompañado» debía verse ampliada.

Pero ante todo conviene destacar el hecho de que el acrónimo MENA ('menor extranjero no acompañado') hace años que se incorporó en el lenguaje más común, al venir expresado concretamente así en el Reglamento de Extranjería de 2011. Tenía en aquel primer momento un carácter meramente descriptivo. El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* lo incluyó como una voz aceptada. Pero poco a poco el término fue adoptando una connotación distinta, incluso despectiva, hacia el colectivo de los menores aludidos. Recientemente, la misma Real Academia, acogiendo la valoración expresada desde distintas instancias –entre ellas, la de este mismo Defensor–, ha

añadido como cuarta acepción a esa voz de su diccionario la indicación de «usado a veces como despectivo».

En todo caso, visto el abuso del término en este último sentido parece adecuado evitar en lo posible la utilización de la palabra en contextos en los que podría ser una desconsideración, cuando no una muestra de discriminación. Y ello a pesar de que persiste inevitablemente como nombre, por ejemplo, del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, que ha supuesto la creación a su vez de otro acrónimo con vida propia, el 'RMENA', de manera que así tiene que figurar en el presente Informe.

Pero hay otro motivo para que este Informe llame la atención sobre esos menores no acompañados, y esta quisiera ser una de sus principales aportaciones. Se trata del hecho de que la realidad de las personas menores de edad inmigrantes en España no alcanza a las no acompañadas, ya que una parte de ellas –y, en realidad, la gran mayoría– se encuentra y vive con sus mayores. Con su familia pueden compartir muchas dificultades que afectan a la inmigración, además de las que son inherentes a su condición de niños, niñas o adolescentes.

Esta es la razón primordial, la razón más decisiva que nos ha movido a considerar como una necesidad, en el asunto que nos ocupa, considerar a los niños, niñas y adolescentes como una auténtica prioridad. Son su situación y sus derechos los que nos mueven, en última instancia, a un informe que, como todos los monográficos que elabora esta institución, conduce a Recomendaciones y Sugerencias concretas, dirigidas a las distintas administraciones, que van desde las propuestas de modificaciones en la aplicación de las normas y de los recursos administrativos, al cambio específico de alguna norma.

En uno y otro grupo, la situación es tan plural y diversa que no podíamos pretender agotarla en este Informe, aunque sí hemos buscado contrastar y exponer algunos datos que resultan reveladores a la hora de examinar cómo estamos cumpliendo nuestra tarea de proveer un marco en el que los derechos de los niños sean plenamente vigentes.

La realidad de los niños y niñas extranjeros que viven en nuestro país es algo demasiado importante para nuestro futuro común como para que no le prestemos una atención más concreta y, también, más intensa y constante. Por nuestra parte, las páginas que siguen son la manera en que el Defensor del Pueblo entiende que ha de contribuir a que lo que debe ser de otro modo cambie con un sentido y alcance adecuados. Y en todo caso, así ha de ser, dada la labor que tiene encomendado el Defensor del Pueblo, anteponiendo los derechos fundamentales, para lo cual supervisa a las administraciones y se dirige a ellas. Además, el Defensor del Pueblo es asimismo la Institución Nacional de Derechos Humanos.

Cabe añadir que el presente Informe aborda un hecho, como ocurre tantas otras veces en la labor de esta institución, que está en continuo cambio. España ha pasado por un largo proceso histórico en el que en unas pocas décadas se ha convertido en un país de inmigración. Es algo que en distintos tiempos y proporciones ha pasado en gran parte de Europa.

Y ahora mismo, las cuestiones relativas a la extranjería han sido y son objeto de transformaciones normativas, así como de sentencias judiciales, que a su vez están haciendo evolucionar la forma de abordar los enormes retos planteados en este campo.

Por eso es por lo que este Informe se presenta –según viene haciendo esta institución– no como un compendio de soluciones, sino como un conjunto de posibles maneras de enfocar cómo dirigirse a ellas. Sin olvidar que no ha de resultar vacío afirmar algo tan reiterado y no por ello menos cierto, que los niños y las niñas, los jóvenes –todos ellos, tengan el origen que tengan–, son el futuro real y efectivo de nuestra sociedad. Y, sobre todo, sus derechos son inherentes e inalienables.

Ángel Gabilondo Pujol
Defensor del Pueblo

INTRODUCCIÓN. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

La Constitución dispone que «los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos» (párrafo 4 del artículo 39).

Al poco de entrar en vigor la Constitución se inició el proceso de redacción y negociación de la que hoy día es la pieza fundamental en la materia en la que se centra el presente informe, la Convención sobre los Derechos del Niño. Este proceso requirió una década y concluyó su aprobación por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989¹. En la lógica de este tratado internacional de vocación universal hay claves esenciales para centrar el enfoque desde el que debe partir el Defensor del Pueblo cuando analiza la situación de los niños y niñas.

La primera clave se encuentra en el artículo 2.1 de la convención, que establece la obligación de los Estados signatarios.

Los Estados partes respetarán los derechos enunciados en la presente convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

En el artículo 4 se encuentra la segunda clave, que consiste en la obligación de los Estados parte de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la convención.

Sin embargo, en general, la consideración de los menores de edad como titulares de pleno derecho sigue sin ser trasladada en la práctica a los procedimientos administrativos y judiciales de los que son parte. Incluso sigue resultando problemático el intento de formular un catálogo de derechos fundamentales atribuidos de modo pleno al menor. En la práctica se tiende a entender que los derechos humanos corresponden solo al ser humano adulto capaz de elección².

¹ Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 313, de 31 de diciembre de 1990.

² Sobre la cuestión puede verse con mayor detalle: Ignacio Campoy Cervera, «Notas sobre la evolución en el reconocimiento y la protección internacional de los derechos de los niños», *Derechos y Libertades. Revista de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos*, núm. 6, 1998, pp. 279-328, y del mismo autor, *La fundamentación de los derechos de los niños. Modelos de reconocimiento y protección*, Madrid, Dykinson, 2006.

Este marco general se enfrenta a una prueba crucial en situaciones en las que a la minoría de edad se suma la condición de persona extranjera y, más aún, cuando los niños y niñas afectados no se hallan a cargo de sus progenitores o de otros adultos.

El Defensor del Pueblo ha venido prestando especial atención a estas situaciones, abordando el cumplimiento de las obligaciones con ellos en su condición de niños antes que de extranjeros y, por tanto, sujetos de derechos que precisan de una especial atención. De hecho, la expresión «menores extranjeros no acompañados» se utilizó por primera vez en el informe anual del año 2001. Desde entonces, los sucesivos informes de esta institución contienen un epígrafe específico sobre los niños y niñas que llegan a España de forma autónoma, esto es, sin el referente de personas adultas, si bien con anterioridad puede verse en otros capítulos de dichos informes diferentes referencias significativas, como por ejemplo la de «menores en abandono» o «menores en situación de desamparo».

Tal atención también se aprecia en el alto número de informes monográficos que el Defensor del Pueblo ha dedicado, total o parcialmente, a cuestiones relativas a la infancia, en ocho de los cuales se alude de manera específica a los menores extranjeros, fundamentalmente los no acompañados. Incluso una cuestión en cierto modo preliminar en este ámbito, la determinación de la minoría de edad en ausencia de documentación indubitada, motivó la publicación en el año 2012 del informe titulado *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*³.

El carácter estructural de los movimientos migratorios y su cíclica relevancia cuantitativa, así como la lenta evolución a la hora de alumbrar soluciones, tal y como se pone de manifiesto con ocasión de la tramitación de quejas, han hecho que el Defensor del Pueblo se planteara la necesidad de acometer un nuevo trabajo monográfico, al objeto de analizar con una pretensión de integralidad la realidad de los niños y niñas extranjeros que llegan a España, especialmente si lo hacen solos.

En el diseño de este proyecto se ha adoptado una perspectiva centrada en la detección de las dificultades y retos crecientes que se presentan en los procesos de identificación, acogida e inclusión social de estos menores.

La propia definición de los objetivos de este informe se ha hecho teniendo muy presente la realidad que muestra que los menores que viajan solos y llegan a territorio español en su mayoría no están de paso, sino que buscan asentarse en el país. Por ello, se ha puesto el acento en conocer en qué medida la inclusión social resulta ser la prioridad del sistema. En concreto, se han consignado los siguientes objetivos generales:

³ Defensor del Pueblo, [*¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*](#), 2012.

- Reflejar el número de menores que llegan a España y sus procesos de integración, incluso una vez alcanzada la mayoría de edad.
- Realizar una valoración sobre la protección y sobre el impacto de la transición a la vida adulta. Acompañamiento realizado y resultados.
- Identificar retos y propuestas de mejora.

Con estos objetivos se diseñó una metodología de trabajo basada en un análisis interdisciplinar de la información recogida por diversas vías: la revisión de las quejas tramitadas por la institución, la solicitud de datos cuantitativos a diversas instancias administrativas, amparada en lo previsto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, o la celebración de reuniones con interlocutores clave tanto de las Administraciones públicas concernidas como de las entidades sociales⁴.

Finalmente, debe señalarse que este informe lo realiza el Defensor del Pueblo también en su calidad de Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH), condición que ostenta desde el año 2000 y ha sido reconocida legalmente en el artículo 7.3 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

Estructura general del informe

El avance del proyecto ha determinado que la estructura de este informe se haga desde lo común y general a lo más concreto. Por ello, se aborda primero el fenómeno de la infancia en movimiento, desde una perspectiva cuantitativa y prospectiva, para plantear luego, en el capítulo 2, los problemas que aquejan a los menores que están bajo la responsabilidad de personas adultas de su entorno familiar.

En algunos casos parte de estos problemas están vinculados con la situación de irregularidad de los menores o de sus progenitores. Debe avanzarse que se trata de un grupo de difícil cuantificación, y ello porque las estimaciones oficiales acerca del número de personas que, por diversos motivos, permanecen de manera irregular en Europa son parciales y se suelen centrar en el número de llegadas irregulares que son detectadas

⁴ A lo largo del proceso de preparación de este informe se han mantenido reuniones, en formatos diversos, en virtud del específico ámbito de interés, con las secretarías de Estado de Migraciones, Educación y Sanidad, y con la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (Ministerio del Interior); con las direcciones generales de Infancia y Adolescencia (Secretaría de Estado de Juventud e Infancia) y de Protección Internacional (Secretaría de Estado de Seguridad); con los responsables del Registro de Menores Extranjeros no Acompañados en la Comisaría General de Extranjería y Fronteras (Policía Nacional) y con sus servicios periféricos encargados de la gestión de dicho registro en Andalucía, Canarias, Cataluña, Ceuta, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, País Vasco, Principado de Asturias y la Región de Murcia, así como con los responsables de respectivos servicios de protección de menores de dichas entidades autonómicas, con responsables de la Ertzaintza y de los Mossos d'Esquadra; con la Representación en España del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR); con la Fundación Amaranta y con la Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención a la Mujer Prostituida (APRAMP).

por las autoridades de frontera, cuando esta es acaso la vertiente más visible del fenómeno, pero no la única ni la más cuantiosa.

El segundo de los bloques se centra en niños, niñas y adolescentes que viajan y llegan solos. Dentro de este grupo, se presta atención, en primer término, a los casos de mayor vulnerabilidad, concretamente a los supuestos en que se aprecia la existencia de necesidades de protección internacional, en sus diferentes modalidades, o de indicios de trata de personas. Con ello se pretende, con carácter preliminar, llamar la atención sobre la dificultad que parece existir para detectar estas circunstancias cuando los niños y niñas son tutelados por la Administración, así como cuando lo hacen acompañados, por la errónea percepción de que, al hallarse sujetos a un régimen de tutela, ya se encuentran protegidos.

En los capítulos cuarto y quinto se aborda el itinerario de los niños y niñas en situación de desamparo que son objeto de atención y protección por parte de las autoridades desde su llegada a España. Para ello se ha adoptado una perspectiva progresiva, centrada en la verificación de las diversas fases del proceso de acogida e integración de estos menores, que acabarán siendo jóvenes adultos en la sociedad española.

Recogida, procesamiento y análisis de datos

La materialización de alguno de los objetivos marcados —como el análisis de datos sobre el número de menores que llegan solos a España anualmente a través de un análisis del Registro de Menores Extranjeros no Acompañados, o el examen del impacto de la reforma del Reglamento de extranjería en la situación de esos menores y jóvenes tras su paso por los centros de tutela— requería contar con una asistencia técnica que facilitara la explotación y el contraste cruzado de grandes cantidades de datos extraídos de bases de datos organizadas con criterios muy disímiles. Para tal labor se seleccionó, mediante un procedimiento de solicitud de propuestas técnicas y económicas, a un equipo del Observatorio Criminológico del Sistema Penal ante la Inmigración (OCSPI), dirigido por la doctora Elisa García España, catedrática de Derecho Penal y Criminología de la Universidad de Málaga.

En lo que se refiere al análisis del Registro de Menores Extranjeros no Acompañados se optó por un abordaje mixto con estrategias cualitativas y cuantitativas, que partió de una serie de entrevistas semiestructuradas con personal de la Policía Nacional, de otros cuerpos de seguridad y de los servicios autonómicos de protección de menores elegidos aplicando criterios geográficos, funcionales (de primera llegada, tránsito de menores o destino), numéricos (menores extranjeros en el sistema de protección), y ponderando igualmente la procedencia de las quejas presentadas ante el Defensor del Pueblo.

La estrategia cuantitativa se centró en un estudio de los datos aportados por el Centro de Procesos de Datos de la Unidad de Informática y Comunicaciones de la Subdirección General de Logística e Innovación de la Policía Nacional, que fue preciso depurar y seleccionar en atención a ciertos criterios temporales para facilitar una comparación coherente y productiva con otras fuentes.

El enfoque de trabajo para abordar el impacto de la reforma del Reglamento de extranjería siguió unos parámetros similares a los que se acaban de exponer. También aquí se comenzó con la realización de entrevistas a los responsables de los servicios autonómicos de protección a la infancia, centradas en las dificultades de documentación, la coordinación y supervisión de los centros de protección y reforma, posibles problemáticas en los centros, el acceso a derechos por vía de los servicios sociales, escolarización, empleo y programas de transición a la vida adulta.

La fase cuantitativa se centró en realizar un análisis conjunto de datos del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados y de los facilitados por el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, procedentes del Registro Central de Extranjeros de la Dirección General de la Policía (ADEXTTTRA), sobre la situación documental. A partir de este cruce de datos anonimizados se han podido obtener cifras sobre el tipo de residencia que tienen estos menores, si están o no en vigor actualmente, la provincia donde se realizaron los trámites, la edad de concesión y, respecto a los que solamente tienen trámites, pero no residencia concedida, todos los trámites que tienen registrados.

Esta tarea permitió avanzar en otro objetivo del presente informe, conocer el proceso y grado de inclusión social de los niños y niñas tras su paso por el sistema de protección una vez alcanzada la mayoría de edad. Para ello, se recabaron datos de los ministerios de Educación y Formación Profesional y de Sanidad, al objeto de poder encontrar coincidencias con sus respectivas bases de datos que permitieran ofrecer una evidencia al respecto.

Cabe reseñar que por esta vía se ha podido disponer, por vez primera, de una información específica sobre este colectivo.

Proceso de escucha

Una parte importante en este proceso ha sido también escuchar la voz de la infancia extranjera, conocer su opinión, las experiencias vividas: en los centros de protección, en la escuela o en otros ámbitos como el sanitario o, en su caso, en el sistema de justicia juvenil. También su transición a la vida adulta: dificultades y elementos facilitadores, e inclusión documental y laboral. Aquí se optó por una aproximación cuantitativa, que se pretendió que llegara al mayor número posible de jóvenes extutelados de entre 18 y 25 años —de modo que pudieran pronunciarse sobre el conjunto de su periplo migratorio

en España hasta el momento actual, así como sobre el impacto de los cambios normativos en el Reglamento de extranjería que les afectan—, a través del diseño de un cuestionario en línea con 16 preguntas, adaptado para el manejo en teléfonos móviles y que requería de entre 10 y 20 minutos para ser completado.

Llegar hasta estos menores requirió una labor previa de información y solicitud de colaboración a una veintena de profesionales que están en contacto directo con jóvenes extranjeros extutelados, así como a través de asociaciones —debe agradecerse la especial implicación en esta tarea de la Asociación Exmenas—, para que fueran ellos los que realizarán la distribución del cuestionario entre grupos de jóvenes y facilitasen su participación.

Atendiendo al número de cuestionarios respondidos, que cumplieron los requerimientos de fiabilidad, se puede considerar como una muestra orientativa de la autopercepción de la trayectoria de esos jóvenes.

En los ANEXOS (disponibles en la edición digital), pueden consultarse los resultados de esa encuesta, además de una información más detallada sobre la metodología aplicada en cada parte del presente trabajo que ha contado con la asistencia técnica de la Observatorio Criminológico del Sistema Penal ante la Inmigración (OCSPI) de la Universidad de Málaga.

El informe se cierra, como es habitual en las aportaciones de esta institución, con un bloque tercero, que agrupa las conclusiones de alcance general y ofrece las Recomendaciones que el Defensor del Pueblo extrae de toda esta tarea de análisis y evaluación.

Resulta igualmente relevante hacer notar que, en coherencia con la demanda de incorporar el enfoque de derechos humanos desde una perspectiva de infancia y de género a toda la normativa, a lo largo del informe se han desagregado el sexo y se ha tenido especialmente en cuenta la afectación de las cuestiones tratadas para las mujeres y las niñas.

Cuando este informe se encontraba ya en una fase avanzada de edición, se promulgó el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, 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. Esta norma reglamentaria, que —de acuerdo a su disposición final cuarta— entrará en vigor a los seis meses de su publicación, convivirá un tiempo adicional con el reglamento precedente en la medida en que se prevé que las solicitudes cursadas antes de su entrada en vigor se sustanciaran por las normas vigentes al tiempo de su presentación, salvo que los interesados insten la aplicación de la nueva regulación (disposición transitoria segunda).

En las páginas que siguen se han incluido las referencias pertinentes en función de si se trata de meras modificaciones formales o de cuestiones más sustanciales.

1 CONTEXTO Y EVOLUCIÓN DEL FENÓMENO DE LA MOVILIDAD INFANTIL

La Convención sobre los Derechos del Niño define en su primer artículo al «niño» como «todo ser humano menor de dieciocho años salvo que, según la ley aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad». Asimismo, regula los derechos que cada Estado firmante debe respetar, lo que conlleva también el deber de asegurar su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin ningún tipo de discriminación.

Pese a la claridad del texto, la definición de la infancia y el desarrollo e interpretación de su marco jurídico de protección siguen generando controversia y enfrentándose a importantes desafíos en el mundo⁵.

En especial, el peso de la regulación y de las prácticas de gestión migratoria acaba gravitando, de manera más o menos intensa, sobre el debate de qué trato debe dispensarse a los menores desplazados en cada una de las circunstancias en las que pueden encontrarse. La tensión entre el requerimiento de una aplicación general a todos los niños de los derechos que la convención les reconoce, cuando se encuentran bajo cualquier circunstancia en el territorio de un Estado, y la de quienes ven esto una fórmula de burlar las normas reguladoras del tráfico migratorio se manifiesta a través de múltiples ejemplos, que van desde el control de acceso en las fronteras hasta el alcance de actividades de la vida cotidiana, que son objeto de regulaciones administrativas detalladas (como la organización del tiempo libre, el acceso a la cultura o a la práctica deportiva).

Lo primero en lo que debe repararse es que la realidad de los menores de edad que se desplazan y se establecen en un lugar distinto al de su origen resulta diversa tanto en motivaciones como en los modos de llevarla a cabo. Por ello, con una pretensión de generalidad, Unicef ha acuñado la expresión de «infancia en movimiento», con lo que se refiere a las niñas y niños que se desplazan por diversos motivos (conflictos, pobreza, violencia, catástrofes naturales, discriminación por el cambio climático, falta de educación y acceso a servicios) dentro de un país o entre países, con o sin sus padres u otros cuidadores.

Con frecuencia, en el ámbito europeo, se sustituye esa noción omnicomprendensiva por acrónimos, o por la expresión «menores migrantes» o «menores inmigrantes». Sin embargo, el uso de estas expresiones y de acrónimos de forma paradigmática —hay que aludir aquí al empleo casi general del término «mena» para «menor extranjero no

⁵ Unicef, [Implementation handbook for the Convention on the rights of the child](#), Ginebra, 2007, pp. 1-12.

acompañado»—, tiene el pernicioso efecto de invisibilizar la mayoría de las causas por las que esta infancia se desplaza.⁶ Además, atribuirles a estos niños la etiqueta de migrantes, como se verá en los capítulos posteriores, contribuye a no poner en el centro su condición de menor y a no tener en consideración su superior interés, por encima de cualquier otro interés legítimo. A la vista de la experiencia acumulada, no resulta una exageración decir que esta forma acaba despersonalizando a la infancia en movilidad y contribuye a su deshumanización y, en último término, facilita el menoscabo de su dignidad.

El 23 de abril de 2024, la Comisión Europea realizó una Recomendación sobre el desarrollo y refuerzo de sistemas integrados de protección a la infancia en el interés superior del menor y, en concreto, sobre medidas específicas para proteger a los niños en contextos de migración⁷.

La especial situación de vulnerabilidad y los riesgos a los que se enfrenta la infancia en movilidad son objeto de una particular atención por parte de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA). Este organismo ha puesto el foco tanto en la situación en las fronteras como en las necesidades específicas de este grupo dentro de los sistemas de protección a la infancia.

De hecho, en una publicación conjunta realizada por la citada agencia y el Consejo de Europa, bajo el título de *Niños migrantes: los derechos fundamentales en las fronteras de Europa*, se resumen las principales garantías del Derecho europeo aplicables a la infancia en movilidad en las fronteras exteriores de la Unión Europea y de los demás miembros del Consejo de Europa⁸.

Por lo que se refiere a sus necesidades específicas dentro del sistema de protección de menores, el Mapeo de los sistemas de protección infantil en la Unión Europea: actualización 2023, de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, recuerda que estos niños y niñas en movilidad son particularmente vulnerables y se enfrentan a importantes riesgos, especialmente cuando no están acompañados o están separados. Así, se pone el acento en la variedad de sus circunstancias:

Algunos viajan con sus familias, otros son abandonados o se embarcan en viajes migratorios sin la protección de sus padres o de un adulto. Muchos emprenden viajes peligrosos, a menudo huyendo de conflictos, persecución o

⁶ El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* recoge la voz «mena», en su cuarta acepción, como «Inmigrante menor de edad que no cuenta con la atención de ninguna persona que se responsabilice de él», indicando a continuación «Usado a veces como despectivo».

⁷ [Recomendación \(UE\) 2024/1238](#), de la Comisión Europea, sobre el desarrollo y el refuerzo de los sistemas integrados de protección de la infancia que redunden en el interés superior del niño, publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, Serie L, de 14 de mayo de 2024.

⁸ Consejo de Europa y Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA), [Children in migration: fundamental rights at European borders](#), 2023.

pobreza. Pueden convertirse fácilmente en víctimas de explotación, trata y abuso, y sufrir daños psicológicos y físicos. Como partes de la CDN [Convención sobre los Derechos del Niño], todos los Estados miembros de la UE deben garantizar que los niños en su territorio disfruten de acceso a todos los derechos establecidos en la convención, independientemente de su nacionalidad, nacimiento u otra condición⁹.

La diversidad de situaciones que rodean esta movilidad no siempre se evidencia de manera suficiente. Así, resulta llamativa la poca atención que se suele prestar hacia quienes constituyen el grupo más numeroso —las niñas y los niños extranjeros que se hallan en compañía de sus progenitores—, ya que su situación dependerá de su estatus migratorio, recibiendo la consideración de personas en situación irregular si tal es la situación de los adultos a cuyo cargo se encuentran.

Algunos autores ponen de manifiesto que el principal obstáculo para que estos niños y niñas disfruten sus derechos no lo constituye la discriminación legal directa, sino las barreras que enfrentan en la práctica para ejercerlos¹⁰. Así ha ocurrido, por ejemplo, en España, en casos concretos relativos a derechos como la sanidad o la educación, sobre los que el Defensor del Pueblo se ha pronunciado en varias ocasiones¹¹.

La situación de invisibilidad que para estos niños y niñas conlleva la irregularidad documental de sus familias les conduce en la práctica a no poder acogerse a las obligaciones generales de protección de la infancia que se aplican al Estado en el que residen. Además, el enfoque de lucha contra la inmigración irregular por parte de algunos países funciona como un factor disuasorio para que los niños y niñas indocumentados y sus familias acudan a los organismos oficiales o establezcan contacto con las administraciones con el objeto de hacer valer sus derechos. De este modo quedan expuestos a una situación de triple vulnerabilidad, como menores, como personas migrantes y como personas indocumentadas.

Las necesidades de protección especializada que requiere la infancia que se encuentra en esta situación precisan, como paso previo, de una mejora en la recogida de información y de datos por parte de los Estados, ámbito en el que actualmente existe un importante déficit.

⁹ Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA), [Mapping child protection systems in the UE](#), página web. Los datos por países estaban referidos al año 2023 en el momento de la consulta.

¹⁰ Luca Bicchocchi, «Undocumented children in Europe: Ignored victims of immigration restrictions», en Jaqueline Bhabha (ed.), *Children Without a State: A Global Human Rights Challenge*, Cambridge, MIT Press Direct, 2011, pp. 111-113.

¹¹ Cabe hacer referencia aquí al caso que motivó unas [Sugerencias](#) formuladas por el Defensor del Pueblo sobre la escolarización de menores en situación irregular que se encuentran junto a sus familias, en la ciudad autónoma de Melilla.

Además, la tensión a la que se aludía al principio entre la aplicación práctica de las normas de extranjería que regulan la entrada y residencia de las personas extranjeras y las normas de protección de la infancia tiene una dimensión no solo nacional, sino cada vez más vinculada a la Unión Europea y al desarrollo de sus políticas comunes de migraciones y asilo.

1.1 RETOS QUE SALEN AL ENCUENTRO

La inmigración en general y, en particular, la situación de las personas que se hallan en la irregularidad documental es usada como argumento de confrontación, cada vez con más frecuencia, no solo en Europa, sino a escala mundial. Durante la última campaña electoral de las elecciones al Parlamento Europeo, la cuestión migratoria se ha constituido en un elemento central del debate en una gran parte de los países¹².

Esta realidad, lejos de desaparecer tras la celebración de las pasadas elecciones europeas, se ha focalizado en el caso de España en discursos que afectan especialmente a la infancia en movilidad y a las personas jóvenes extranjeras. En general, estos discursos contra la infancia en movilidad y la juventud extranjera extutelada son percibidos como actitudes «antisociales de importancia menor». Sin embargo, su repetición en el tiempo comporta serios efectos para quienes los sufren.

Con todo ello se genera el riesgo de que determinados discursos se conviertan en un obstáculo para que estos niños y jóvenes puedan disfrutar de hecho de su condición de ciudadanos de pleno derecho y dificulten la convivencia, la integración y el libre desarrollo de su personalidad y dignidad¹³. Esta es una situación que al Defensor del Pueblo no puede dejar de preocuparle y que le anima a reclamar de los poderes públicos e instituciones una actitud de alerta crítica.

Además, frente a estas actitudes, la educación en derechos humanos se erige como un poderoso instrumento de contención del odio y la discriminación, indispensable para construir un «discurso de defensa activo que logre que ninguna persona quede relegada al vagón de cola de la sociedad»¹⁴.

La transición a la vida adulta de los menores extranjeros —en particular de los no acompañados— y la necesidad de buscar soluciones duraderas se configura como otro gran reto, no solo respecto a su situación documental, sino también para que puedan

¹² Blanca Garcés Mascareñas, «La trampa de la inmigración», *El País versión digital*, 27 de febrero de 2024.

¹³ Cristina Ortega Giménez, «El discurso del odio desde una perspectiva constitucional. Cuando el castigo penal (casi) nunca sirve para proteger a personas vulnerables», *Cuadernos de RES PÚBLICA en derecho y criminología*, núm. 3, 2024, pp. 108-127.

¹⁴ Nieves Gómez, Anna Palacios y Luisa Pérez, [*Justicia restaurativa en casos de odio y discriminación*](#), Barcelona, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2021, p. 102.

asumir una autonomía suficiente en su desarrollo personal que les permita continuar con su proyecto formativo en igualdad de condiciones, así como adquirir las habilidades y herramientas necesarias para un adecuado desarrollo profesional.

A este respecto, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, llamaba la atención sobre la protección de los niños migrantes:

Dado que los menores llegados recientemente pueden no haber tenido ocasión de adquirir suficientes conocimientos y competencias como para integrarse de manera plena y activa en la sociedad, en particular para la transición hacia ulteriores estudios o el mercado de trabajo, a los menores en esta fase de transición se les debe proporcionar orientación, apoyo y oportunidades para continuar su educación y formación. Por otra parte, tal como sucede con los menores a cargo del Estado que son nacionales de la UE, es necesario que existan mecanismos y procesos que ayuden a preparar a los menores migrantes a cargo del Estado para la transición a la vida adulta o para independizarse¹⁵.

En la misma línea, el *Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027* de la Comisión Europea incide en la cuestión en los siguientes términos:

La transición a la vida adulta y de la escuela al trabajo puede ser especialmente difícil para los menores migrantes recién llegados, en particular para los que viajan solos, sobre todo porque muchas veces las medidas de apoyo se interrumpen en cuanto cumplen dieciocho años. Prepararlos por adelantado para esa transición —facilitando su éxito escolar, incluyéndolos en la formación profesional y en la Garantía Juvenil, y proporcionándoles orientación y tutoría— puede resultar muy efectivo¹⁶.

Para atender este propósito resulta insoslayable adoptar unas políticas públicas orientadas a potenciar la autonomía y, cuando sea necesario, sus posibilidades reales de emancipación de las niñas y niños que van a llegar a la mayoría de edad en España, lo que, a su vez, aconseja el desarrollo de programas y de planes que consideren sus necesidades particulares y faciliten su acompañamiento, especialmente cuando los vínculos familiares faltan o no proveen un apoyo efectivo.

1.1.1 Un enfoque de derechos con perspectivas de infancia y de género

Con no poca frecuencia, la experiencia demuestra lo complicado que resulta en la práctica concretar las obligaciones derivadas de la normativa universal de derechos

¹⁵ Comisión Europea, [*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Protección de los menores migrantes*](#), COM (2017) 211 final, 12 de abril de 2017.

¹⁶ Comisión Europea, [*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027*](#), COM (2020) 758 final, 24 de noviembre de 2020. La mencionada Garantía Juvenil es una iniciativa europea que pretende facilitar el acceso de las personas jóvenes de 16 años y menores de 30 años al mercado de trabajo.

humanos en la realidad social, si esa tarea no se hace desde una perspectiva que tome en consideración las circunstancias personales de los sujetos protegidos por la norma, especialmente aquellas que hay que considerar como constitutivas.

Sin restarle a los derechos humanos un ápice de su generalidad e interdependencia, lo cierto es que su efectividad se ve comprometida en la práctica si se desatienden los elementos subjetivos que, a la postre, determinan la capacidad real de los interesados para reivindicarlos de manera activa. Ello, además, se torna paradójicamente más necesario en aquellos ordenamientos jurídicos que, como el español, tienen una estructura compleja (con varios niveles regulatorios que presentan carácter concurrente) y han desarrollado normativas muy concretas y detalladas que, sin embargo, deben cohonestarse con la necesidad de atender ciertas premisas solo enunciadas con un alcance más general.

Trabajar y decidir con una perspectiva de infancia

Como ya se ha mencionado, la Convención sobre los Derechos del Niño es el principal instrumento internacional de protección de los derechos de la infancia, con independencia de las circunstancias. Se trata, pues, de un enfoque de derechos humanos en el marco de protección a la infancia, del que se derivan obligaciones para que los Estados parte protejan los derechos reconocidos a todos los niños, niñas y adolescentes sin discriminación. Adicionalmente, la convención reclama que la aplicación de los derechos en ella reconocidos se haga prestando una especial atención a la infancia más vulnerable, entre la que se encuentran las niñas y los niños en movilidad.

La propia convención contiene una clave para la aplicación práctica de sus previsiones tanto generales como individuales en su artículo 3.1. En este precepto se establece que, en todas las medidas concernientes a la infancia que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a la que se atenderá será al interés superior de los menores.

No puede dejar de destacarse el carácter categórico de este planteamiento, que establece una primacía *ratione personae*, de alcance general e incondicionado y que ciertamente no deja de ser una consecuencia práctica de la idea de que el cuidado, la protección y, en un sentido amplio, la «buena crianza» de los menores para que puedan llegar a ser ciudadanos activos y responsable es una tarea común de la humanidad. Además, como señaló el Comité de Derechos del Niño, la previsión tiene una motivación estrictamente práctica y compensatoria, pues las niñas y niños tienen menos posibilidades que los adultos de defender sus intereses con los medios requeridos y, de

hecho, los procedimientos no están pensados para que ellos participen, por lo que «si los intereses del niño no se ponen de relieve, se suelen descuidar»¹⁷.

En el vértice de la organización jurídico-política común europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece en su artículo 79 que en la política común de inmigración se garantizará un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas. Se garantiza también un respeto a los tratados internacionales en materia de protección internacional, al regular en el artículo 78 la política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal¹⁸.

Asimismo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea alude nuevamente al interés superior del menor y establece que en todas las acciones relativas a los niños, sean llevadas a cabo por las autoridades o por instituciones privadas, el interés superior del niño debe ser una consideración primordial¹⁹.

Sin embargo, las niñas y niños siguen conformando un grupo esencialmente vulnerable. Sin duda por ello, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha ido configurando lo que podría denominarse un concepto jurídico europeo de vulnerabilidad. A este respecto, ese tribunal ha establecido que la extrema vulnerabilidad de la infancia es el factor decisivo y tiene prioridad sobre las consideraciones relativas a la eventual condición de inmigrante en situación irregular²⁰.

Sin embargo, esta nítida línea jurisprudencial del máximo órgano jurisdiccional paneuropeo no resulta suficiente para que, una vez tras otra, el debate se reproduzca. Así ocurre con la política europea sobre migración y asilo que asume la tarea de gestionar la inmigración irregular mediante el intento de garantizar una política efectiva y humana de retorno. Por ello, la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, establece que, salvo que existan razones humanitarias o de otro tipo para no hacerlo, o un procedimiento pendiente de renovación del permiso de residencia, un

¹⁷ Con relación al alcance del concepto jurídico del derecho del niño a que su interés sea una consideración primordial, puede verse la [Observación General 14](#) (2013), del Comité de Derecho del Niño. Un comentario sobre dicha observación se halla en el estudio del Defensor del Pueblo, [La escucha y el interés superior del menor. Revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia](#), 2014, pp. 20-24.

¹⁸ [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#), Diario Oficial de la Unión Europea (C 83/47), 30 de febrero de 2010.

¹⁹ [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#), Diario Oficial de la Unión Europea (C 83/389), 30 de marzo de 2010.

²⁰ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), de 19 de enero de 2012. [Asunto Popov c. Francia](#).

Estado miembro debe dictar una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio²¹.

La aplicación de esta normativa con perspectiva de infancia implica su ineludible conciliación con los principios fundamentales establecidos de la convención: no discriminación; interés superior del menor; supervivencia; pleno desarrollo y participación, y eso lleva necesariamente a modular, incluso de manera muy intensa, la rotundidad de la que parten mucho de sus postulados.

Este reto es igualmente visible cuando se proyecta la mirada sobre la legislación española. La protección de los derechos de los niños y niñas solos, separados o acompañados debe interpretarse de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 10.2, 39 y 96 de la Constitución y en conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, incluida la mencionada Convención sobre los Derechos del Niño, que, como recordó el Tribunal Constitucional, adquieren una dimensión constitucional²².

Esta remisión al Derecho internacional de los derechos humanos expresa el reconocimiento con los valores que dichos documentos se proponen proteger, así como —tal y como ha recordado el alto intérprete de la Constitución en varias ocasiones— la voluntad de España de incorporar la nación al orden jurídico internacional que propugna la defensa y protección de los derechos humanos como base fundamental de la organización del Estado²³.

Además, el Derecho comunitario europeo, en este caso en materia de igualdad de trato y no discriminación, también puede constituir un valioso criterio hermenéutico sobre el sentido y alcance de los derechos y libertades que la Constitución reconoce²⁴.

Incorporación también de la perspectiva de género

La incorporación de esta perspectiva resulta particularmente relevante al abordar la situación de la infancia en movimiento, ya que las mujeres y las niñas padecen riesgos

²¹ [Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular](#), *Diario Oficial de la Unión Europea*, 24 de diciembre de 2008.

²² [Sentencia del Tribunal Constitucional 55/1994](#), de 24 de febrero (FJ 2). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 155, 17 de marzo de 1994.

²³ [Sentencias del Tribunal Constitucional 38/1981](#), de 23 de noviembre, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 305, 22 de diciembre de 1981; [78/1982](#), de 20 de diciembre, BOE, núm. 13, 15 de enero de 1983, y [39/1985](#), de 11 de marzo, BOE, núm. 74, 27 de marzo de 1985.

²⁴ [Sentencias del Tribunal Constitucional 292/2000](#), de 30 de noviembre (FJ 3), *Boletín Oficial del Estado*, núm. 4, de 4 de enero de 2001; [136/2011](#), de 13 de septiembre, BOE, núm. 245, de 11 de octubre de 2011, y las demás que se citan en el FJ 12.d) de esta última.

específicos, debido a que sufren formas múltiples e interseccionales de discriminación y experimentan una desigualdad agravada en todos los aspectos de su vida²⁵.

La Organización Internacional de las Migraciones (OIM) ha puesto de manifiesto que las mujeres experimentan una dificultad mayor en el acceso a vías migratorias seguras desde el momento en el que se enfrentan a un acceso desigual a los derechos y recursos que les corresponden, con lo que aumenta la probabilidad de que opten por métodos y rutas irregulares, asumiendo con ello un mayor riesgo. Estos riesgos a los que se enfrentan, incluidas desapariciones y muertes, presentan en muchas ocasiones un sesgo de género que aún no está adecuadamente documentado.

El limitado acceso a datos desagregados, incluidos los datos por sexo, perpetúa aún más la invisibilidad que experimentan todas las personas que se desplazan. Entre las casi 53.000 personas que perdieron su vida durante procesos migratorios en todo el mundo, entre enero de 2014 y diciembre de 2022, la información sobre el sexo de ellas solo está disponible en un tercio de los casos. De las 18.851 muertes de migrantes donde se cuentan con este dato, el 30.2 % eran mujeres. No obstante, hay que puntualizar que estos datos solo se refieren a las mujeres adultas identificadas, y se excluye los datos sobre los menores, que normalmente no se desglosan por sexo en las fuentes oficiales²⁶.

Casi la mitad de las muertes registradas de mujeres sucedieron en el paso del mar Mediterráneo (2.563), donde constituyeron el 41 % del total identificado, además de ser una parte importante (61 %) en el caso de la Ruta del Mediterráneo Occidental.

Durante este luctuoso trayecto, muchas mujeres estaban embarazadas o estaban a cargo de sus hijos a bordo, lo que limitaba sus oportunidades de supervivencia. Lo mismo se aplica a la Ruta Occidental de África-Atlántico a las Islas Canarias, que ha registrado un elevado porcentaje de mujeres entre las personas identificadas (43 %), superando la cifra del letal año de 2021. Al menos 1.468 mujeres murieron durante la migración en África desde 2014, en su mayor parte mientras cruzaban el desierto del Sáhara²⁷.

La aludida falta de datos dificulta la consecución del principio 2 enunciado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el de «no dejar a nadie atrás». Las mujeres migrantes representan casi la mitad (el 48 %) de las personas migrantes en todo el mundo, y esta falta de información estadística tiene consecuencias para la gobernanza migratoria mundial, así como para

²⁵ Organización Internacional de las Migraciones (OIM), «[Women & girls on the move: A snapshot of available evidence](#)», *Thematic Brief*, núm. 2, marzo 2023.

²⁶ Las referencias han sido extraídas de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), [IOM's Missing Migrant Project](#), 2023, página web.

²⁷ Organización Internacional de las Migraciones (OIM), *Women & girls on the move: A snapshot of available evidence*, ob. cit. p. 4.

las propias mujeres migrantes. Por ejemplo, la falta de datos sobre género y migración dificulta la justa estimación de las mujeres migrantes en las economías de los países de origen y destino, a través de sus remesas sociales y económicas, así como para ponderar su contribución a la economía a través del trabajo y de la prestación de cuidados, ya sean estos remunerados o no.

Asimismo, los datos sobre personas refugiadas y solicitantes de protección internacional presentan significativas brechas en relación con la identidad de género, así como con las razones de género para solicitar protección (por ejemplo, la violencia de género). Como ha recordado la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), los datos desglosados por sexo y género son necesarios no solo para proteger los derechos, prevenir la explotación y fundamentar las políticas, sino también para maximizar los beneficios económicos y sociales de la migración²⁸.

Como puede verse, la necesidad de aplicar enfoques de género se cimenta tanto en consideraciones de carácter tuitivo como utilitaristas, si bien su relevancia está vinculada a la justicia en su dimensión material. Y es que, en un momento histórico en el que, como ha manifestado el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Discriminación contra las Mujeres y las Niñas, se ha producido una escalada contra la igualdad de género, resulta urgente reafirmar la igualdad sustantiva y los derechos humanos de las mujeres y las niñas, especialmente si son migrantes y refugiadas²⁹.

1.1.2 Implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo

Tras un primer intento en 2016, en el año 2020, con el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, la Comisión Europea propuso un amplio marco europeo común para la gestión de la migración y el asilo, que incluía varias propuestas legislativas. Las previsiones de este acto han sido objeto de debates y de no poca controversia desde que la Comisión Europea presentara la idea como un nuevo comienzo para abordar lo que consideró una tarea necesaria —a la que se enfrentan la Unión Europea y sus Estados miembros—, como es la de constituir un sistema que gestione la migración a largo plazo basado en los valores europeos y en el Derecho internacional³⁰.

La cronología de las negociaciones y la adopción y aprobación definitiva pusieron de manifiesto la complejidad y los intereses, en algunos casos contrapuestos, con relación a la asunción de responsabilidades y al efectivo cumplimiento de la solidaridad

²⁸ Organización Internacional de las Migraciones (OIM), [Datos sobre género y migración: una guía para una gobernanza migratoria basada en datos y con perspectiva de género](#), 2022.

²⁹ Naciones Unidas, [Grupo de Trabajo sobre la discriminación de las mujeres y las niñas](#), página web.

³⁰ [Comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo](#) (COM/2020/609 final).

compartida, en los términos previstos en el artículo 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Tras largas negociaciones, el Consejo de la Unión Europea llegó, el 14 de mayo de 2024, a un acuerdo sobre dicho pacto cuyos actos legislativos habían sido formalmente adoptados por el Parlamento Europeo el 10 de abril del mismo año.

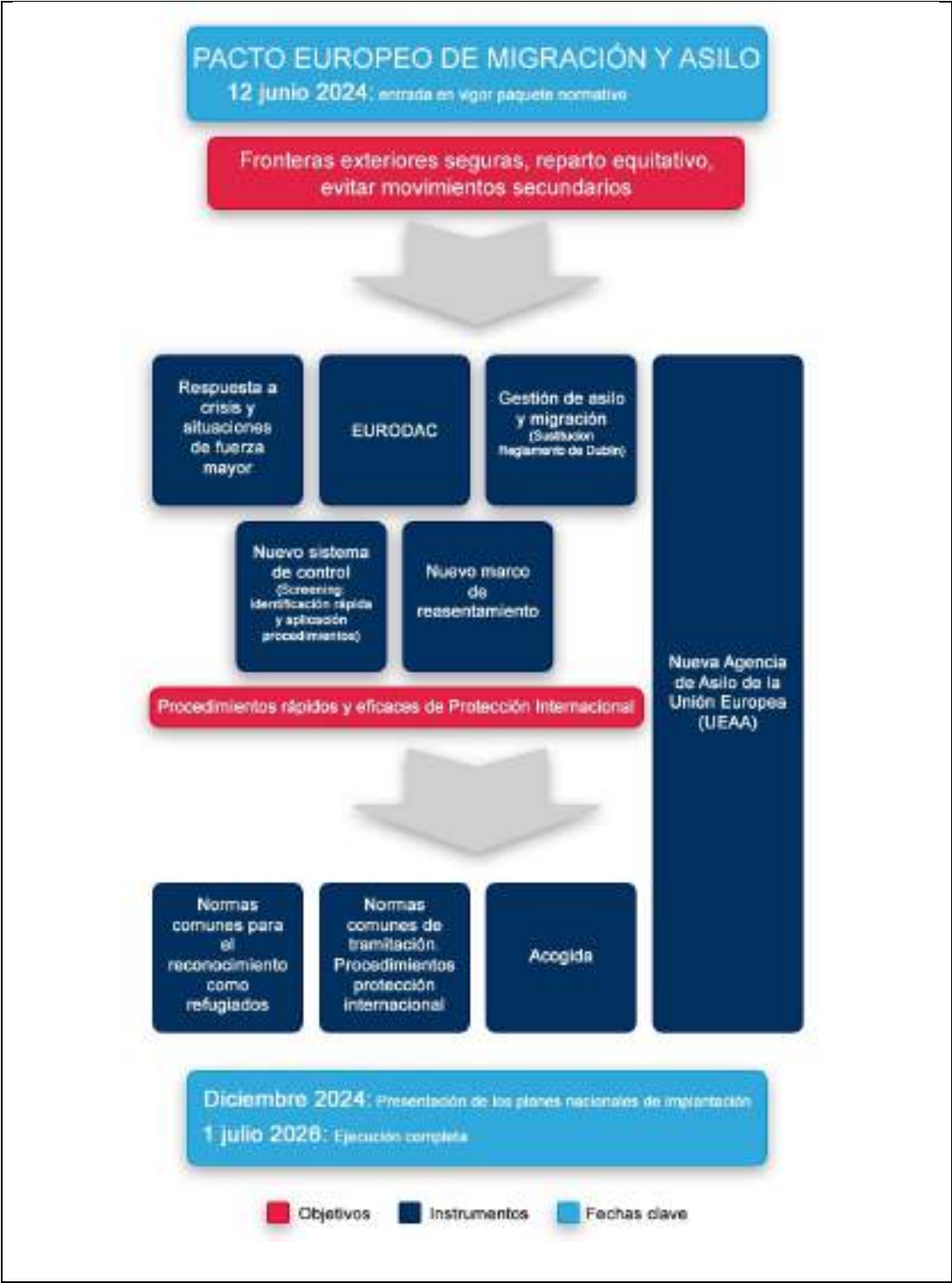
El pacto se concreta en una serie de reformas de diez normas europeas y tiene entre sus objetivos explícitos ayudar a lograr unas llegadas ordenadas, crear procedimientos eficientes y uniformes y garantizar un reparto equitativo de cargas entre los Estados miembros. Los instrumentos jurídicos del pacto entraron en vigor el 12 de junio de 2024, y en su mayoría serán aplicables a partir del 12 de junio de 2026. Los Estados miembros disponen de dos años para poner en práctica la normativa adoptada.

Tras su definitiva aprobación, subsiste la preocupación expresada por una pluralidad de actores sobre aspectos en su mayoría relacionados con los procedimientos de control de entrada (*screening*) y el procedimiento fronterizo obligatorio de retorno, con relación a las garantías durante el procedimiento, la detección efectiva de situaciones de vulnerabilidad, el acceso a la asistencia letrada, el derecho a un recurso efectivo, la situación de detención, las condiciones de acogida, la situación específica de los menores solos o acompañados en relación con la posibilidad de ser detenidos y los criterios de aplicación obligatoria de dicho procedimiento fronterizo.

Asimismo, debe apuntarse que el abordaje de las crisis migratorias y de fuerza mayor, establece excepciones que, más allá de permitir al Estado implicado beneficiarse de determinadas medidas de solidaridad, conllevan también excepciones a los procedimientos comunes de asilo, que afectan directamente a las garantías de las personas solicitantes de protección internacional para registrar y completar el procedimiento en frontera. También está por definir el alcance del mecanismo de control que el propio pacto prevé y que se considera una pieza esencial para atender en términos conformes con los estándares de derechos humanos las prioridades que enuncia.

Como característica común, estos actos legislativos hacen referencia en sus considerandos a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Convención sobre los Derechos del Niño, al referirse al interés superior de las personas menores de edad que pueden verse afectadas por sus regulaciones, estableciendo que los Estados miembros deben considerar su bienestar y el desarrollo social, incluida su situación personal³¹.

³¹ Pacto Migración y Asilo de la Unión Europea, aprobado por el Consejo y Parlamento Europeo y publicado el 22 de mayo de 2024. Las modificaciones normativas se encuentran en el siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/oj/daily-view/L-series/default.html?&ojDate=22052024>.



Dada la extensión de estos instrumentos, en el ANEXO I de este informe (disponible en la edición digital) se recoge una ficha individual de cada uno de ellos, centrada en lo específicamente referido a los niños y niñas en movilidad. No obstante, ello no es óbice para resaltar aquí algunos aspectos relevantes que se incorporan y que pueden suponer un importante avance en el reconocimiento de los menores como verdaderos sujetos de derechos. En concreto, los siguientes:

- En la normativa relacionada con la gestión y con los datos:
 - se incorporan indicadores del interés superior del niño o niña;
 - se establecen garantías adicionales para la toma de datos biométricos.
- En la normativa en materia de protección internacional (procedimientos, acogida y reasentamiento):
 - se amplía el concepto de familia;
 - se establecen garantías mínimas para la determinación de la edad;
 - se establecen salvaguardas especiales para los menores a los que se reconozca la referida protección internacional;
 - se define la figura del tutor;
 - se incluyen a las niñas en situación de riesgo, menores y menores no acompañadas entre las categorías de personas vulnerables;
 - se establece que las condiciones de acogida deben adaptarse a la situación específica y necesidades particulares del menor;
- En la normativa relacionada con el control de fronteras, se prevé la necesidad de disponer de una información adaptada al menor, su participación en el proceso, la asignación de un representante si fuera necesario, así como garantías adicionales en los procedimientos de triaje.

La Comisión Europea presentó el 12 de junio de 2024 un plan de ejecución común para asistir a los Estados en sus respectivos planes de implementación, que adopta un enfoque pragmático³².

Las previsiones legales acordadas en el marco europeo del Pacto de Migración y Asilo afectarán a la infancia migrante no acompañada o separada y a los niños y niñas que viajan con sus familias. El plan común de implementación aborda, entre otras

³² Comisión Europea, [*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Common Implementation Plan for the Pact on Migration and Asylum*](#) (COM/2024/251 final).

cuestiones, la capacidad de acogida de los Estados, que incluye obligaciones específicas para los solicitantes de protección internacional en situación de vulnerabilidad, entre ellos los niños³³.

En este contexto, la Comisión Europea define las acciones dirigidas a su implementación efectiva, en relación con las medidas legislativas, organización y procesos administrativos y la capacidad del Estado en recursos humanos, infraestructura y equipamiento. Para ello, establece que los Estados miembros tendrán que garantizar:

- un acceso suficiente y adaptado a la atención sanitaria física y mental y un acceso más rápido y eficaz a medidas de integración temprana (por ejemplo, educación, formación lingüística, acceso al mercado laboral en un plazo de seis meses a partir del registro de la solicitud, apoyo al empleo);
- personal suficiente y adecuadamente formado para la recepción y el acceso a los servicios (como intérpretes, traductores, trabajadores sociales, personal médico, incluido el de salud mental, y agentes de protección infantil);
- marcos regulatorios ajustados a las garantías establecidas para las niñas y niños solicitantes de protección internacional, que incluyan también la aplicación efectiva del derecho a asesoramiento jurídico gratuito para los solicitantes en todos los procedimientos;
- un marco jurídico nacional que contemple alternativas a la detención, salvaguardias pertinentes para proteger a los niños y niñas, incluidas disposiciones para la aplicación efectiva de la nueva evaluación multidisciplinaria de la edad, así como garantías reforzadas en representación y tutela para niños menores no acompañados;
- capacidad para garantizar toda la protección a la infancia, incluidos los menores solos, incluyendo el fortalecimiento de sus servicios nacionales de protección de infancia;
- la dotación de un personal suficiente y adecuadamente capacitado para realizar evaluaciones del interés superior del niño y permitir un seguimiento, que asegure la protección infantil y provea un apoyo multidisciplinario durante todo el proceso;

³³ Ello implica la capacidad de proporcionar las condiciones materiales de acogida (alojamiento, alimentación, vestido, productos de higiene personal y dietas que deben incluir siempre una cantidad monetaria) a las personas solicitantes de protección internacional, teniendo en cuenta su sexo, edad y características especiales y sus necesidades de recepción. También implica brindar atención a la salud física y mental, educación de las personas menores, medidas de integración temprana e información y protección de sus derechos.

- el acceso a la educación dentro de los dos meses siguientes a la presentación de la solicitud de asilo de los niños y niñas y adaptación de las instalaciones y la infraestructura de recepción;
- la disponibilidad de profesionales cualificados para la evaluación de la edad (incluidos pediatras, psicólogos, trabajadores sociales, etc.);
- la existencia de representantes suficientes y cualificados para los menores no acompañados lo antes posible (no más tarde de los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud) y respetando una proporción máxima (un representante por cada 30 menores solos);
- el establecimiento de un número adecuado de tutores a largo plazo para los menores solos que se conviertan en beneficiarios de protección internacional y que, igualmente, dichos tutores representen un número proporcionado y limitado de menores solos;
- la provisión de servicios para menores no acompañados en transición a la edad adulta, para garantizar apoyos y servicios continuos, preparar la transición desde el sistema de acogida y favorecer la integración temprana;
- el establecimiento de un mecanismo independiente para el seguimiento de los derechos fundamentales en el triaje y en los procedimientos, que debe tener asegurada capacidad y medios financieros adecuados para llevar a cabo sus tareas.

La aplicación práctica de toda esta normativa y de los planes que deben desarrollarla requerirán de un considerable esfuerzo, que solo podrá afrontarse con la asignación de recursos materiales y humanos que permitan hacer frente a los cambios que prevén. Sin embargo, esta tarea también supondrá una oportunidad para lograr ese equilibrio, del que se hablaba en páginas precedentes, entre el control migratorio y el cumplimiento de las obligaciones con los derechos humanos.

2 LA GRAN MAYORÍA: NIÑOS Y NIÑAS EXTRANJEROS EN ESPAÑA ACOMPAÑADOS DE ADULTOS

La mayor parte de los niños y niñas extranjeros que viven en España, se encuentran aquí junto a sus progenitores, tutores o guardadores y la variedad de sus circunstancias merece una reflexión y un abordaje específico.

De hecho, en muchos casos, la atribución de la condición de inmigrantes a estos menores resulta cuestionable, ya que fueron sus familias las que decidieron migrar cuando ellos eran muy pequeños o, cada vez en más ocasiones, han nacido en España y ni siquiera conocen el país de su nacionalidad. Habitualmente, por la situación documental en la que se encuentran sus progenitores, o por la situación económica de la familia, pueden transcurrir varios años hasta que puedan visitar el país de origen familiar.

Su proyecto migratorio se puede trancar por multitud de factores y, en la mayoría de las ocasiones, su presencia en España está vinculada a la obtención de autorizaciones de trabajo y residencia hasta alcanzar, tras cinco años como mínimo desde su llegada, la condición de residentes permanentes o de larga duración.

Es desde esta perspectiva desde la que hay que examinar la legislación para ver en qué medida atiende la obligación, que atañe a todos los poderes públicos, de poner en el centro el interés superior del menor a la hora de tomar cualquier decisión que les afecte.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEXIS), se aplica a todas las personas extranjeras que, según define la propia norma, son quienes carecen de nacionalidad española³⁴. Asimismo, establece que lo dispuesto en ella se entenderá, en todo caso, sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales y en los tratados internacionales en los que España sea parte³⁵.

Al enunciar los principios de la política migratoria, se establece un criterio general de aplicación centrado en la no discriminación y en la garantía del ejercicio de los

³⁴ Como única salvedad de carácter subjetivo, se establece una regulación independiente para las personas nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y para aquellas a quienes sea de aplicación el régimen comunitario (Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo).

³⁵ Artículos 1 y 3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEXIS).

derechos, al tiempo que se hace una encomienda a los poderes públicos para la promoción de la plena integración de las personas extranjeras en la sociedad española.

2.1 SITUACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA QUE SE ENCUENTRAN

Los menores de edad, nacidos en España, de progenitores con residencia legal adquieren el mismo tipo de autorización de residencia que estos. Sin embargo, esta autorización no se otorga de manera automática, sino que se obtiene solo si los progenitores lo solicitan y sus efectos no se retrotraen al momento de su nacimiento.

De hecho, el reglamento aún vigente al tiempo que se redactan estas páginas indica que dichos menores «adquirirán automáticamente» la residencia reconocida a alguno de sus progenitores, pero al no retrotraerse los efectos de esta residencia legal al momento de su nacimiento, el automatismo al que se alude no es tal en la práctica, ya que su residencia no será legal hasta que se dicte la resolución administrativa correspondiente. La mención a la adquisición automática ha desaparecido del apartado 1 del artículo 159 del nuevo reglamento de 2024.

Se destacan a continuación las principales cuestiones que afectan a estos menores, según el tipo de residencia temporal o de larga duración.

La residencia de larga duración es la situación administrativa que habilita a la persona extranjera a residir y trabajar en España indefinidamente en las mismas condiciones que los españoles. Son prácticamente 300.000 los menores titulares de tarjetas de larga duración nacional, lo que supone el 17 % del total de las personas extranjeras titulares de estas tarjetas.

El plazo general de residencia legal previa para acceder a esta situación es de cinco años, si bien para el caso de los nacidos en España se prevé una reducción a tres años de residencia que habrá de ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la solicitud.

Por su parte, todos los tipos de autorizaciones de residencia temporal comparten como característica común la necesidad de acreditación de la suficiencia de medios económicos con los que ha de contar la persona extranjera para atender sus gastos de manutención y estancia, incluyendo, en su caso, los de su familia, durante el período de tiempo por el que se desee residir en España.

Casi un 40 % (1.127.446) de las personas extranjeras a las que les es de aplicación el régimen general de extranjería posee una autorización temporal. En el caso de los menores edad, el porcentaje sería similar (39,2 %). Sin embargo, hay que tener en cuenta que tanto para adultos como para menores la presencia de los ciudadanos ucranianos, a los que se ha aplicado la directiva de protección temporal, distorsiona las cifras al haberse incluido por una decisión metodológica en el régimen general de

extranjería³⁶. Descontando esta circunstancia, el porcentaje de menores titulares de este tipo de autorizaciones es de un 28 %.

Esta realidad que muestran las cifras confirma que las dificultades para la obtención y mantenimiento de este tipo de autorizaciones son especialmente relevantes en el caso de los menores de edad.

La residencia de los menores no nacidos en España parte de una presunción general según la cual es la figura de la reagrupación familiar la que debería ser utilizada para reunirse con sus progenitores en España. Sin embargo, de las 112.249 autorizaciones de residencia por reagrupación familiar, en vigor a 31 de diciembre de 2023, tan solo la mitad correspondían a menores de edad.

El artículo 17 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, al enunciar el derecho a la reagrupación familiar, considera familiares reagrupables de la persona extranjera residente a los hijos menores de 18 años, cuando acrediten cumplir una serie de requisitos.

Estos requisitos se concretan reglamentariamente precisando que la solicitud se podrá presentar cuando el extranjero reagrupante tenga autorización para residir en España durante un año como mínimo y solicitado la autorización para residir por, al menos, otro año, acreditación de medios económicos y adecuación de la vivienda.

Las dificultades para la acreditación de estos requisitos han sido objeto de quejas recurrentes ante el Defensor del Pueblo, en las que se constata una disparidad de criterios entre las oficinas de extranjería que se intentaron atajar en 2020 mediante unas instrucciones. También con la reforma reglamentaria de julio de 2022 se modificaron los requisitos de la reagrupación familiar para adaptarlos al interés superior del menor, permitiendo una minoración de los medios económicos exigidos y de la perspectiva de mantenimiento de dichos medios durante el año posterior a la presentación de la solicitud.

Sin embargo, en el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, 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, la redacción dada en su artículo 67.1, a esa minoración de medios económicos, introduce nuevos elementos a valorar como son la edad del menor, su desarrollo físico y emocional o su relación con

³⁶ La situación de la infancia ucraniana se analiza de manera separada en el capítulo tercero, donde se examinan también las cifras. Este análisis separado se explica porque un número significativo de ellos llegaron a España con motivo de la activación de la Directiva de Protección Temporal.

el reagrupante que, a juicio de esta institución, podrían volver a provocar resoluciones dispares de las oficinas de extranjería.

Esta realidad conlleva que, en muchas ocasiones, estos menores no se reúnan con sus progenitores utilizando la vía prevista de la reagrupación familiar. Por este motivo, desde el año 2011, los distintos reglamentos de desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000 han introducido en su articulado vías alternativas de regularización.

Según los datos proporcionados por el Observatorio Permanente de la Inmigración, a 31 de diciembre de 2023 se encontraban registrados un total de 31.925 menores de 18 años titulares de las denominadas autorizaciones de residencia no lucrativa, previstas en los artículos 185 y 186 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, del año 2011. En este caso no se dispone del desglose entre los nacidos en España y los nacidos fuera de España, lo que impide hacer un análisis más detallado de cómo funciona esta vía de acceso a la regularidad documental para los niños y niñas, de su efectividad y de las barreras que surgen para cada supuesto.

En el Reglamento que se encuentra en vigor en el momento de redacción de estas líneas se les exige al menos dos años de permanencia continuada en el territorio nacional, así como que sus padres o tutores cumplan los requisitos de medios económicos, escolarización y alojamiento.

El artículo 160 del nuevo reglamento de 2024 excluye de su ámbito de aplicación a los menores de 18 años que no sean solteros y añade que el período de residencia de los dos años ha de ser continuado e ininterrumpido. Asimismo, se exige que los progenitores acrediten los medios económicos y alojamiento exigidos en el reglamento para ejercer el derecho a la reagrupación familiar.

Una vez obtenida, esta autorización tendrá una duración de cinco años, a contar desde la fecha de la resolución y, para los mayores de 16 años, se prevé que quedarán habilitados para trabajar por cuenta propia o ajena sin necesidad de realizar ningún otro trámite adicional.

En la práctica, la exigencia de que los progenitores hayan de acreditar los medios económicos y alojamiento exigidos en el reglamento para ejercer el derecho a la reagrupación familiar supone que un número indeterminado de menores de edad permanezcan en España durante años en situación de irregularidad, hasta que sus progenitores acceden a la regularidad documental y cumplen los requisitos para la reagrupación familiar.

Según las cifras facilitadas por la Secretaría de Estado de Migraciones, a 31 de diciembre de 2023, el 52 % (584.932) de las autorizaciones de residencia temporales en

vigor a ciudadanos extranjeros de cualquier edad, correspondían a circunstancias excepcionales (en las que se ha incluido protección temporal, razones humanitarias, arraigo, así como autorizaciones para víctimas de trata, violencia de género, menores no acompañados y jóvenes extutelados).

Este tipo de autorizaciones temporales son las más numerosas. Así, más de 86.000 menores figuran como titulares de autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la mayor parte de ellas, según ya se ha expuesto, corresponden a los de nacionalidad ucraniana que se hallan en situación de protección temporal, por lo que para este supuesto se ofrecen las cifras totales, descontando dicho grupo.

A lo largo de los años, a través de la jurisprudencia y del desarrollo reglamentario de la mencionada ley, se ha ido conformando el marco jurídico a través del cual personas que se encuentran en situación irregular en España, en muchos casos trabajando, pueden acceder a la situación de regularidad. Así, ha de analizarse la llamada «residencia por arraigo», en sus diversas vías, ya que, aunque prácticamente no las ostentan los menores, no deja de constituir una de las principales vías de acceso a la regularidad documental para sus progenitores.

A 31 de diciembre de 2023, se registraron 210.334 personas con autorización por arraigo inicial vigente. De ese total, el 9 % obtuvieron la autorización estando en irregularidad sobrevenida, mientras que la gran mayoría se encontraba en situación de «irregularidad profunda», expresión con la que el Observatorio Permanente de la Inmigración describe la situación de quienes acceden a una autorización inicial por primera vez, habiendo estado previamente en situación de irregularidad administrativa mientras estuvieron en España.

Estos datos reflejan que el objetivo de facilitar el acceso a la incorporación del mercado laboral ha tenido un cierto éxito. Sin embargo, es preciso considerar también el impacto que implica la necesaria estancia en situación de irregularidad, que se exige con carácter previo a la tramitación de una autorización, para las familias y, especialmente, para los menores.

De las más de 200.000 personas que figuraban como titulares de autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales por los distintos tipos de arraigo en la fecha indicada, los menores no llegaban a los 6.000.

Sin embargo, la evolución del tiempo medio que las personas extranjeras permanecen en la irregularidad indica que su proyecto migratorio en España está ya consolidado cuando acceden a la regularidad documental. En 2023, el tiempo medio de permanencia en situación de irregularidad rozaba los tres años, por lo que parece razonable pensar que muchas de estas personas viven en familia, bien porque llegaron

a España con ella bien porque la formaron mientras se encontraban en situación de irregularidad.

La nacionalidad con mayor representación en este grupo, con 46.499 personas que accedieron en 2023 a la regularidad documental a través de la figura del arraigo, es la colombiana. Se trata, por tanto, de personas que entraron en España de manera regular, vía aérea, y que han permanecido en el país una media de 2,7 años, hasta que han podido acogerse al arraigo.

Sin embargo, los menores colombianos no se encuentran entre las cinco primeras nacionalidades por número de autorizaciones de residencia de menores de edad. Son un colectivo particularmente invisible, ya que han de permanecer en situación de irregularidad hasta tanto sus progenitores consiguen cumplir los requisitos para la reagrupación familiar.

A diferencia de lo expuesto respecto de las personas adultas que solicitan la tarjeta de larga duración, en ninguno de los supuestos de arraigo se exige acreditar la escolarización de los menores a su cargo, en edad de escolarización obligatoria, ni tan siquiera que las personas solicitantes hayan de comunicar el número de menores de edad que se encuentran bajo su responsabilidad.

Los datos analizados evidencian que entre la regularización de los adultos y las de los menores que se hallen a su cargo se irán acumulando tiempos dilatados, que son particularmente perjudiciales para estos últimos. Esta es una cuestión que debería revisarse desde una perspectiva más proclive a facilitar en lo posible y sin «tiempos muertos adicionales» la más pronta y completa integración de los menores.

El nuevo reglamento de 2024 establece con carácter general para los diferentes tipos de arraigo un período de permanencia en España de al menos dos años, con la excepción del arraigo familiar, para el que no se exigirá permanencia previa alguna.

La nueva figura del arraigo de segunda oportunidad podría ser una fórmula que permitiese sacar de la irregularidad a las familias en su conjunto, por lo que habrá que esperar a las instrucciones que lo desarrollen para comprobar si se permite esa posibilidad o continúa rigiendo la lógica tradicional que determina que la regulación de los menores deba venir necesariamente precedida de la de sus progenitores.

Por otra parte, el denominado arraigo familiar únicamente aborda la situación de los progenitores o tutores de menores nacionales de otro Estado miembro de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o de Suiza, que acrediten residir en España, tener a cargo al menor y convivir con este o estar al corriente de sus obligaciones paternofiliales, así como la de quienes presten apoyo a una persona con discapacidad de algunos de estos Estados, «siempre que la persona solicitante, sea su familiar, tenga a su cargo a la persona con discapacidad y conviva con ella».

Realizada esta visión general de las principales cuestiones que afectan a los menores en los distintos procedimientos para la autorización de residencia, se concluye que sería preciso modificar la regulación, a fin de que el mantenimiento de la regularidad de la situación de residencia del menor extranjero, nacido en España, no dependiera en exclusiva de la situación de la persona adulta, introduciendo modificaciones que impidan o minimicen la posibilidad de que dichos menores, aun cuando sus progenitores hayan caído en irregularidad sobrevenida, puedan tener una vía específica e independiente de estos para mantener su regularidad documental.

Respecto a las autorizaciones de residencia por los distintos tipos de arraigo, ni la regulación vigente en el momento de redactar estas líneas ni la contenida en el reglamento de 2024 obliga a los progenitores a poner en conocimiento de la Administración que se encuentran a su cargo menores en situación irregular. Esta ausencia de datos fiables impide tener una fotografía exacta de la situación que permita tomar las decisiones adecuadas, tomando en consideración el principio del interés superior del menor.

Sin embargo, a la vista del análisis realizado respecto al acceso a la regularidad documental a través del arraigo de las personas adultas y, tomando en consideración el tiempo medio de permanencia en España de las dos nacionalidades más numerosas, parece razonable partir de la hipótesis de que un número significativo de los menores que se encuentran en España en situación irregular, serían de nacionalidad marroquí o colombiana.

Con la actual regulación, aun cuando sus progenitores hayan adquirido la residencia legal a través de la figura del arraigo, los menores habrán de esperar hasta que aquellos cumplan los requisitos de medios económicos y alojamiento exigidos para ejercer el derecho a la reagrupación familiar, que está vinculada a la capacidad económica de los progenitores, perspectiva de su mantenimiento, así como contar con una vivienda adecuada.

2.2 CÓMO AFECTA A LOS NIÑOS Y NIÑAS LA SITUACIÓN DE IRREGULARIDAD

Los menores que se encuentran en situación irregular se enfrentan a obstáculos que impiden, en ocasiones, el libre desarrollo de su personalidad en los términos establecidos en el artículo 10 de la Constitución. La situación de irregularidad, o el no disponer de un documento de identificación, les dificulta el ejercicio de sus derechos, en ámbitos como el acceso al padrón, a la sanidad, a la educación, a los servicios sociales o a la práctica del deporte en igualdad.

Como ya se indicó, los menores que se encuentran junto a sus familias en situación irregular son los menos visibles. A diferencia de las personas adultas, que sí suelen disponer de documentación acreditativa de su identidad expedidas por sus países de

origen, los niños y las niñas en movilidad se enfrentan en no pocas ocasiones a problemas para acreditar su identidad. A este respecto son tres las situaciones que se detectan de forma más frecuente:

- Los menores que salieron de sus países con muy corta edad, sin ser titulares de pasaportes de su nacionalidad y procedentes de países donde el registro del nacimiento en los primeros días de vida no es una práctica habitual.
- Los menores que han nacido en España mientras sus progenitores se encuentran en situación irregular y no disponen de pasaporte. Esta situación es habitual con los hijos de mujeres solas que accedieron a España por vía irregular, cuando se dispone solo de un certificado médico de nacimiento.
- Los menores que llegaron a España con un visado de corta duración o no precisaban visado y, una vez finalizado el período legal de estancia, se quedaron junto a sus familias en situación irregular.

La invisibilidad frente a las administraciones es, como se ha dicho, la nota común más característica de esta infancia en movilidad en situación irregular y que está acompañada de personas adultas. En las tres situaciones típicas que se han descrito, solo cuando la Policía Nacional detecta la situación de irregularidad documental de los progenitores, se registra su filiación en la base de datos ADEXTTRA, por la incoación de un expediente de expulsión o devolución y se les asigna un número de identificación de extranjero (NIE).

Una vez finalizado el procedimiento, la persona adulta recibe la resolución del acuerdo de devolución o de expulsión y la notificación de su obligación de abandonar el territorio nacional.

Desde hace unos años, la Dirección General de la Policía retiró el NIE en los casos de las resoluciones de expulsión o de devolución. La persona interesada solo tendrá acceso a este dato si es trasladada a un centro de acogida humanitaria o si lo solicita expresamente al Ministerio del Interior. El Defensor del Pueblo ha realizado varias actuaciones relacionadas con la necesidad de entregar un documento a las personas extranjeras en situación irregular cuya expulsión no puede ejecutarse, en el que se indique el aplazamiento o la suspensión.

A juicio de esta institución, la comunicación del NIE asignado a los menores que se encuentran en España en situación irregular supone una obligación que emana de la consideración de su superior interés, puesto que este simple dato se constituye en la llave que facilita el acceso a derechos y las perspectivas de libre desarrollo de la personalidad y de integración de estos menores en la sociedad española.

2.2.1 Dificultades detectadas para el ejercicio de derechos

A continuación, se refieren algunos de los problemas que se han podido detectar en varios ámbitos, para que los niños y niñas puedan acceder al ejercicio de distintos derechos.

Empadronamiento

La inscripción en el padrón municipal es la forma prevista en diversas normas para acreditar la situación fáctica de residencia en España y en la comunidad autónoma o localidad correspondiente.

Los ayuntamientos exigen para la inscripción en el padrón la comprobación de los datos personales facilitados (nombre, apellido, nacionalidad, sexo, lugar y fecha de nacimiento).

En virtud de la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local – por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal– se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión del padrón y la documentación que puede aceptarse para la inscripción.³⁷

La exigencia misma de algunos datos para los menores en situación irregular que se encuentran en España, o que han manifestado su voluntad de solicitar protección internacional, puede constituir un obstáculo insalvable que les impide en la práctica el ejercicio de los derechos de los que son titulares y que, ante la falta de una tarjeta de residencia (TIE) o de un NIE los sitúa en una posición de especial vulnerabilidad y con mayores dificultades para poder acreditar su mera existencia.

A través de las quejas recibidas, el Defensor del Pueblo ha tenido conocimiento de las dificultades de acceso al padrón a las que se enfrentan los menores extranjeros en situación irregular en diferentes municipios.

Por un lado, se reciben numerosas quejas procedentes de las ciudades de Ceuta y Melilla, en las que, junto a la imposibilidad de acreditación de una vivienda que cumpla los requisitos determinados por esas ciudades autónomas, se une la interpretación que estas administraciones municipales realizan acerca del requisito de la residencia legal de los progenitores para el acceso al padrón, requisito que a veces se exige también para los propios menores.

³⁷ [Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local](#), por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal.

La imposibilidad de acceso al padrón municipal también se produce en algunos casos en los que la unidad familiar, la mayoría de las veces mujeres solas en situación irregular con hijos a cargo, tan solo cuenta con una resolución dictada por el Ministerio del Interior que acuerda su salida obligatoria de territorio nacional, que por motivos diversos no se ejecuta.

Ha de recordarse, una vez más, que el padrón no tiene como finalidad el control de la regularidad de la estancia de los extranjeros en España, sino que es un mero censo de la población realmente existente, que tiene por objeto permitir el adecuado dimensionamiento de los servicios públicos y determinar los recursos necesarios para atender las necesidades básicas de la población. Se trata, pues, de constatar un hecho. Por otra parte, la inscripción en el padrón se configura como una obligación de quien reside efectivamente en el territorio municipal. Por lo tanto, las formalidades exigibles para el cumplimiento de esta obligación deben ser las mínimas indispensables para acreditar tal situación fáctica.

Las coyunturas más frecuentes y de mayor preocupación en las que la ausencia de los requisitos exigidos excluye a los menores del acceso efectivo a sus derechos, detectadas por el Defensor del Pueblo, son las dos que se exponen a continuación:

- Menores extranjeros que se encuentran indocumentados y que han manifestado su voluntad de solicitar protección internacional³⁸. El menor solicita protección internacional, pero no se hace constar el NIE en el documento de manifestación de voluntad generado en la base policial ADEXTTRA. Ello agrava la situación de indefensión en la que se encuentran muchos menores solicitantes de protección internacional, abocados a esperar meses hasta la formalización de la solicitud. La ausencia del NIE o de un documento válido acreditativo de la identidad, entre los aceptados por la citada Resolución de 17 de febrero de 2020, les impide identificarse ante las Administraciones públicas y, de hecho, inscribirse en el Padrón.
- Menores extranjeros que se encuentran indocumentados y que han llegado a España por puesto fronterizo no habilitado junto a una persona adulta. Cuando son detectados, la Policía Nacional registra sus huellas y fotografía en la base de datos ADEXTTRA y le asigna un NIE. La persona adulta recibe la resolución del acuerdo de devolución y la notificación de su obligación de abandonar el territorio nacional. El NIE no se hace constar en la resolución. Solo cuando se

³⁸ Esta situación, que se analiza con más detalle en el capítulo tercero de este informe, fue objeto de una [Recomendación del Defensor del Pueblo para que se hiciera constar el NIE asignado en la plataforma ADEXTTRA en el documento de manifestación de la voluntad de presentar una solicitud de protección internacional, con el fin de evitar las dificultades derivadas de no estar debidamente identificado para la realización de diversos trámites en el ámbito público y privado.](#)

traslada a un centro de acogida humanitaria, la persona extranjera tiene conocimiento de él, junto al menor asignado. La situación de estos niños y niñas pone de manifiesto la especial importancia de facilitarles el NIE, ya que, al no hacerlo, perpetúan su situación de absoluta invisibilidad.

Los menores que por esta vía indirecta se ven afectados por los procedimientos de expulsión o de devolución que pesan sobre sus progenitores no reciben un trato individual, no se les menciona en las resoluciones ni se contempla un análisis individualizado de sus circunstancias que permita tomar en la debida consideración su interés superior. Esta práctica, a juicio del Defensor del Pueblo, puede restringir el acceso de estos niños y niñas a la tutela judicial efectiva.

En síntesis, esta institución considera que la interpretación de cuáles han de ser las mínimas formalidades exigibles e indispensables para la acreditación de la residencia en un municipio deben realizarse poniendo en el centro el concepto del interés superior del menor. Este interés superior tiene un contenido triple, con una misma finalidad que no es otra que la de asegurar el respeto completo y efectivo de todos los derechos de los niños y niñas con vistas a facilitar su desarrollo integral.

Es por esto por lo que resulta preciso encontrar fórmulas que permitan el acceso al padrón municipal de estos niños y niñas que no cuentan con tarjeta de residencia o pasaporte de su nacionalidad.

Educación

El derecho a la educación y el acceso al sistema educativo en igualdad de condiciones, incluida la práctica deportiva, es una de las cuestiones clave para lograr una eficaz integración de los niños y niñas extranjeros en España, con independencia de su situación documental.

Se trata de un derecho que, en el ordenamiento jurídico español, se encuentra plenamente reconocido como derecho fundamental a los menores extranjeros en situación irregular. Pese a ello, estos encuentran algunas dificultades para superar las sucesivas etapas educativas o alcanzar las titulaciones académicas en los mismos términos que los demás niños y niñas.

El artículo 27 de la Constitución establece, en lo que aquí interesa, que todas las personas tienen derecho a la educación y que la educación básica es obligatoria y gratuita. Son unas previsiones que encuentran su eco en el ámbito internacional en el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La jurisprudencia constitucional ha establecido la vinculación del derecho a la educación con la garantía de la dignidad humana, dada la trascendencia que aquella adquiere para el pleno y libre desarrollo de la personalidad y para la misma convivencia

en sociedad. El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el apartado 3 del artículo 9 de la Ley Orgánica de Extranjería, que limitaba el acceso a la educación no obligatoria a los menores de edad residentes legales, en los siguientes términos:

El contenido constitucionalmente declarado por los textos a los que se refiere el artículo 10.1 CE del derecho a la educación garantizado en el artículo 27.1 CE incluye el acceso no solo a la enseñanza básica, sino también a la enseñanza no obligatoria, de la que no pueden ser privados los extranjeros que se encuentren en España y no sean titulares de una autorización para residir³⁹.

Por lo tanto, el derecho de acceso a la educación no obligatoria de los extranjeros menores de edad, y también de los mayores de edad, forma parte del contenido del derecho a la educación, y su ejercicio puede someterse a los requisitos de mérito y capacidad, pero no a otra circunstancia, como su situación administrativa.

El Defensor del Pueblo ha seguido actuaciones ante todas las administraciones educativas, con la finalidad de que la documentación acreditativa de la identidad exigida a las personas extranjeras en los procedimientos telemáticos de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos no suponga un obstáculo para presentar la solicitud y para el acceso a la educación en las diferentes etapas educativas. De estas actuaciones ha derivado la modificación de los formularios, de modo que no se exija NIE para realizar este trámite, y la garantía de atención presencial⁴⁰.

Sin embargo, en algunas situaciones, se han observado trabas administrativas a las que se enfrentan los niños y las niñas extranjeros en situación irregular para ser escolarizados sin discriminación, lo que fue objeto de algunas actuaciones y resoluciones del Defensor del Pueblo⁴¹. Las cuestiones suscitadas en esas quejas fueron además analizadas por el Comité de Derechos del Niño en un dictamen sobre el

³⁹ Fundamento Jurídico 8 de la [Sentencia del Tribunal Constitucional 236/2007](#), de 7 de noviembre de 2007, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 295, Suplemento, 10 de diciembre de 2007.

⁴⁰ Por ejemplo, véanse las Recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre [normativa autonómica en procesos de admisión de alumnos para extranjeros que solicitan enseñanzas en el sistema educativo](#).

⁴¹ A título ilustrativo pueden verse las Sugerencias del Defensor del Pueblo sobre la escolarización de menores en Melilla en los siguientes enlaces: [escolarización de un menor Melilla](#) (2021); [escolarización de dos menores en Melilla](#) (2021); [escolarización de un menor en Melilla y garantía de su enseñanza básica y gratuita](#) (2019); [escolarización de menores extranjeros en Melilla](#) (2021); [escolarización de un menor residente en Melilla en situación irregular](#) (2020); [escolarización de un menor en Melilla](#) (2021); [escolarización de dos menores en Melilla](#) (2021); [escolarización de menores extranjeros en situación irregular en Melilla](#) (2021); o [escolarización de dos menores con acreditación efectiva de residencia en Melilla](#) (2021).

derecho a la educación y, en concreto, sobre niños y niñas de nacionalidad marroquí nacidos y criados en España⁴².

Más recientemente, se han iniciado actuaciones por parte del Defensor del Pueblo dirigidas a remover los obstáculos en el acceso a las prácticas curriculares de los alumnos de formación profesional, cuando no disponen de un documento que acredite su estancia o residencia legal en España y, en consecuencia, no pueden darse de alta en el régimen general de la Seguridad Social. A este respecto, se ha formulado una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones](#)⁴³.

También hay que hacer mención a la previsión de la Ley Orgánica de Extranjería cuando declara que el derecho a la educación incluye el derecho al sistema público de becas en las mismas condiciones que los españoles. En este aspecto se han detectado disfunciones cuando las becas están sujetas al requisito de renta y alguna administración educativa exige documentación fehaciente de ingresos (declaración de la renta y certificado de vida laboral), que los extranjeros en situación irregular no pueden obtener. Para tales casos, considera esta institución que los informes elaborados por los servicios sociales son suficientes para acreditar la carencia de ingresos que permite el acceso a la beca, lo que ha sido aceptado por la administración concernida⁴⁴.

Asistencia sanitaria

El derecho a la protección de la salud que recoge el artículo 43 de la Constitución, como derecho y principio constitucional de desarrollo legal, se reconoce a todas las personas sin distinción. Por otra parte, el artículo 12 de la Ley Orgánica de Extranjería establece que los extranjeros, menores o adultos, tienen derecho a la asistencia sanitaria en los términos previstos en la legislación vigente en esta materia.

En desarrollo de la previsión constitucional, el derecho a la asistencia sanitaria en España se regula en los artículos 3 a 3 ter de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

Esta regulación ha experimentado dos sucesivas modificaciones, en los años 2012 y 2018. Esta última, vigente, establece un reconocimiento universal del derecho a la asistencia sanitaria para todos los ciudadanos extranjeros que se encuentran en España,

⁴² Dictamen aprobado por el Comité en relación con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones respecto de la comunicación 115/2020 ([CRC/C/87/D/115/2020](#)), con fecha 22 de junio de 2021.

⁴³ Recomendación a la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones sobre la [adopción de medidas para garantizar el derecho fundamental a la educación de extranjeros en situación irregular](#)

⁴⁴ Recomendación a la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades sobre el [acceso en igualdad de condiciones al sistema de becas para menores extranjeros](#)

ya sea en situación administrativa regular o irregular. Para el perfeccionamiento de ese derecho y que la asistencia sanitaria sea con cargo a fondos públicos, la ley exige el expreso reconocimiento del mismo por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (en el caso de nacionales que residen en España y de extranjeros con autorización o registro de residencia) o por la Administración sanitaria de la comunidad autónoma de residencia (para los extranjeros en situación de residencia irregular o en situación de estancia).

Las administraciones autonómicas, para reconocer el derecho, han de comprobar el cumplimiento de unos requisitos, básicamente, la situación de residencia fáctica o de estancia en España y que la persona no tenga ya cubiertas sus necesidades sanitarias por su país de origen o por otro título jurídico.

La actual redacción de la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, tras la reforma de 2018, no establece ningún tratamiento diferenciado para los menores de 18 años.

A este respecto, es oportuno recordar lo previsto en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño:

Los Estados partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados parte se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

Por otro lado, con respecto a los niños y niñas extranjeros, que se encuentren en situación de riesgo o bajo la guarda o tutela de una Administración Pública, el artículo 10 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, establece expresamente el acceso a este derecho.

El procedimiento para el reconocimiento efectivo del derecho a la asistencia sanitaria a los extranjeros sin autorización de residencia, menores o adultos, no es único para todas las comunidades autónomas, por lo que en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (Comisión de Prestaciones, Aseguramiento y Financiación) se aprobó, en abril de 2019, un documento de consenso para lograr la homogeneidad de dicho procedimiento con unas recomendaciones a seguir por las administraciones⁴⁵.

La citada resolución establece la documentación a aportar en cada caso por la persona extranjera. En concreto, la siguiente:

⁴⁵ Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia, [Resolución de 20 de junio de 2019, por la que se hacen públicas las «Recomendaciones para el procedimiento de solicitud, registro y expedición del documento certificativo que acredita a las personas extranjeras que encontrándose en España no tengan residencia legal en el territorio español, para recibir asistencia sanitaria»](#), acordadas en la Comisión de Prestaciones, Aseguramiento y Financiación, el día 24 de abril de 2019.

- Documentación acreditativa de la identidad de la persona solicitante: pasaporte o documento nacional de identidad que incluya fotografía, expedido por la Administración de su país de origen. En ausencia de los anteriores, será válida la presentación de otro documento emitido por la Administración General del Estado que incluya fotografía. En el caso de menores de edad sin pasaporte o documento oficial de identidad, la identidad se podrá acreditar a través del certificado de nacimiento o el libro de familia emitido por el organismo competente del país de origen o de la Administración General del Estado.
- Documentación que acredite la residencia efectiva en el territorio español por un período previo de tres meses: certificado o volante de empadronamiento actualizado en un municipio de la comunidad autónoma o de las ciudades de Ceuta y Melilla, prestadora de la asistencia sanitaria con una antelación mínima de 3 meses.

Al respecto, se precisa lo siguiente:

Cuando la persona solicitante no pueda acreditar su residencia mediante el correspondiente volante de empadronamiento por existir alguna imposibilidad para ello (carencia de domicilio, imposibilidad de empadronamiento en su domicilio, otros...) se podrá recabar la acreditación de residencia efectiva previa con una antelación mínima de tres meses aportando documentos oficiales de cualquier Administración del Estado, carta de viaje expedida por el consulado, inscripciones en colegios, registro de visitas a servicios sociales, etcétera.

La aplicación de estas recomendaciones asumidas de consenso por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud ha de efectuarse siempre, cuando se trata de menores de edad, tomando en consideración su interés superior, y, por lo tanto, facilitando el acceso al derecho independientemente de la situación administrativa o la documentación.

A través de varias actuaciones, el Defensor del Pueblo ha conocido las diferencias en las prácticas seguidas en unas y otras comunidades autónomas respecto a la interpretación y flexibilización de los requisitos, a pesar de las recomendaciones del consejo interterritorial de 2019. Esta institución requirió también información acerca de las medidas previstas para la adaptación de los requisitos solicitados a la Ley 15/2022, de igualdad de trato y no discriminación, y la doctrina del Tribunal Supremo que alude a la prohibición de trato discriminatorio en el acceso a derechos fundamentales por parte de los menores extranjeros.

En cuanto a la identificación de los menores sin pasaporte o documento oficial de identidad, dado que resulta admisible cualquier otro documento de acreditación de identidad, en algunas comunidades autónomas se contemplan supuestos especiales de flexibilización de este requisito y, ante la falta de documentación acreditativa, los

peticionarios son remitidos a la unidad de trabajo social, a fin de que emita un informe que ayude a esclarecer su identidad y se proceda al alta en el Sistema de Información de Población.

Respecto a la acreditación del período de residencia efectiva en territorio español, superior a tres meses, algunas comunidades autónomas, no exigen a los menores de edad dicho periodo de empadronamiento, mientras que otras aplican con carácter general los criterios establecidos en la resolución o exigen que el empadronamiento se haya producido dentro de la misma comunidad autónoma. Otras, ante la falta de cualquier documentación acreditativa de la residencia efectiva, adoptan una postura proactiva y remiten a las unidades de trabajo social para que emitan, en su caso, un informe social que sustituye el volante de empadronamiento con la antigüedad requerida.

Finamente, cabe destacar que debido a las dificultades existentes para que la citada universalidad sea efectiva, el 24 de mayo de 2024 se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* el Proyecto de Ley de universalidad del Sistema Nacional de Salud, respecto del que se acordó su tramitación por el procedimiento de urgencia y que, mientras se redactan estas páginas, se encuentra en plazo de ampliación de enmiendas.⁴⁶

El objetivo del proyecto de Ley de Universalidad del Sistema Nacional de Salud (SNS) fue expuesto en los siguientes términos por parte del Ministerio de Sanidad:

recuperar el derecho a la asistencia sanitaria en igualdad de condiciones para las personas españolas que residan en el extranjero, para los extranjeros que vienen por reagrupación familiar y para toda persona residente en España con independencia de su condición administrativa mediante la revisión de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del SNS.⁴⁷

Participación en deportes federados

Es necesario tomar en consideración que el derecho de las niñas y niños a gozar del más alto nivel de salud –al que alude la Convención sobre los Derechos del Niño– conlleva la obligación positiva de promover acciones que garanticen la educación física y el deporte. El artículo 43 de la Constitución reconoce, en su párrafo primero, el derecho a la protección de la salud y, en el tercero, establece que los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte, al tiempo que facilitarán la adecuada utilización del ocio. Este precepto evidencia la asunción de la estrecha vinculación entre educación física, deporte y salud.

⁴⁶ Se trata de la [Iniciativa 121/000021](#)

⁴⁷ [Nota del Ministerio de Sanidad](#) de 14 de mayo de 2024.

Por ello, la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, establece el derecho a la práctica deportiva como una actividad esencial, por lo que todas las personas tienen derecho a la práctica de la actividad física y deportiva, de forma libre y voluntaria. Acto seguido, reconoce, en favor de la Administración General del Estado, una serie de atribuciones para promover la actividad física y el deporte como elementos esenciales de la salud y del desarrollo de la personalidad, facilitando el ejercicio del derecho a su práctica.

No obstante, a través de las quejas recibidas, el Defensor del Pueblo ha constatado que existen limitaciones para la práctica deportiva, la participación en federaciones autonómicas y la obtención de licencias federativas por parte de niños y niñas extranjeros que se encuentran en situación irregular e incluso en situaciones de estancia o de permanencia.

A la vista de todo ello, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación –que sigue en curso– a fin de que se considere la oportunidad de que se desarrolle el reglamento de la referida norma legal, con la finalidad de que no quepan interpretaciones que pudieran limitar el ejercicio de los derechos de los menores extranjeros en los términos señalados⁴⁸.

Recientemente, el Consejo Superior de Deportes ha dado traslado del informe de la Abogacía del Estado, que concluye que para la expedición de licencias deportivas a personas extranjeras en situación irregular –incluidas las menores de edad– se precisaría, en su caso, de una modificación normativa, ya que el artículo 49.5 de la Ley del deporte circunscribe su expedición a quienes se encuentren en situación regular.

Como consecuencia de lo expuesto, el Defensor del Pueblo ha reiterado su recomendación al Ministerio de Educación, Formación profesional y Deportes para que se garantice ese derecho de los menores extranjeros en condiciones de igualdad y con independencia de su situación administrativa en España.

2.2.2 Niños y niñas españoles con progenitores en situación irregular

El Defensor del Pueblo ha prestado una particular atención a esta situación debido al alto número de quejas recibidas. Así, por ejemplo, dio traslado a la Administración de la necesidad de tomar en consideración el interés superior de los menores españoles y, en consecuencia, de evitar que sus progenitores se vieran abocados a una irregularidad

⁴⁸ Recomendación del Defensor del Pueblo sobre la [Modificación de la Ley del Deporte para no limitar los derechos de los menores extranjeros en España](#), 2023.

sobrevenida, al exigirles la renovación anual de la autorización de residencia concedida⁴⁹.

A juicio del Defensor del Pueblo, el régimen jurídico de los progenitores extranjeros de menores de edad españoles debe ser revisado con la perspectiva de una mayor seguridad en la permanencia regular en España, tomando en consideración no solo los derechos que el menor ostenta como nacional español, sino también a la vista de la jurisprudencia comunitaria.

A este respecto, hay que aludir a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que hace referencia a esa «vocación de permanencia» que deben perseguir los Estados miembros a la hora de establecer la regulación de la residencia de los progenitores extranjeros de sus nacionales, menores de edad.

Desde el año 2005 se establece que para que un nacional de la Unión Europea, menor de edad, pueda ejercer su derecho a la libre circulación y residencia se ha de permitir que su ascendiente resida con él legalmente en el Estado en el que se encuentren.

Esta jurisprudencia debe completarse con otra relevante resolución, esta vez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), alcanzada en el caso Albarracín contra España.

El origen del asunto está en la Sentencia del Tribunal Constitucional 186/2013, que rechazó el recurso de amparo de una ciudadana argentina que solicitaba la revocación de la resolución de expulsión del territorio nacional, alegando que era madre de una niña española de tres años de edad⁵⁰. El alto tribunal entendió que no se había vulnerado ni el derecho a la intimidad familiar ni el derecho de su hija española, a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional, reconocidos respectivamente en los artículos 18.1 y 19 de la Constitución⁵¹.

⁴⁹ El Defensor del Pueblo solicitó igualmente a la Administración que indicase el precepto que pueda impedir la concesión de sucesivas autorizaciones por arraigo familiar cuando, como ocurría en varias quejas recibidas, [el solicitante no podía acudir a la modificación prevista por el artículo 202 del Reglamento de Extranjería \(artículo 191 del nuevo reglamento de 2024\)](#), que regula la situación de residencia por circunstancias excepcionales a la situación de residencia, residencia y trabajo o residencia con exceptuación de la autorización de trabajo.

⁵⁰ [Sentencia del Tribunal Constitucional 186/2013, de 4 de noviembre de 2013](#), *Boletín Oficial del Estado*, núm. 290, Suplemento, 4 de diciembre de 2013.

⁵¹ Hay que tener en cuenta que, por el Auto de 20 de mayo de 2013, el alto tribunal había suspendido la ejecución de la resolución de expulsión que pesaba sobre la interesada, al considerar que la ejecución de las resoluciones que la acuerdan podría convertir en ilusoria una eventual concesión del amparo. Porque, por un lado, lo que se trataría de impedir con el recurso ya habría tenido lugar y, por otro, pese a que una eventual concesión del amparo pudiera tener como consecuencia la posibilidad de que el recurrente regresase a España, los perjuicios de carácter personal, económico y familiar serían de imposible resarcimiento. Respecto a la alegada

La interesada recurrió ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), alegando la vulneración de varios artículos del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El tribunal de Estrasburgo, por Resolución de 9 de abril de 2015, canceló la demanda del registro de entrada tras el arreglo amistoso concluido entre la demandante y el Gobierno español por la anulación de la orden de expulsión del territorio⁵².

A juicio del Defensor del Pueblo, tras la entrada en vigor de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, se hacía necesario revisar el régimen jurídico que regula la residencia de los progenitores de nacionalidad extranjera de un menor español, en atención principalmente a lo previsto en su artículo 2, que alude a la nacionalidad, a la minoría de edad o a si disfruta o no de residencia legal como elementos no idóneos para justificar una diferencia de trato que pueda resultar discriminatoria. En este sentido, formuló una [Recomendación ante la Secretaría de Estado de Migraciones](#).

La reforma integral de la norma reglamentaria de extranjería, llevada por el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, crea un nuevo capítulo para regular la autorización de residencia temporal de familiares de personas con nacionalidad española. Se ha optado por regular el estatuto de familiar de personas con nacionalidad española de forma específica fuera de la figura de arraigo familiar, que se reserva para regular los supuestos de progenitores de ciudadanos comunitarios.

Respecto de los progenitores de menores españoles se establece una autorización de trabajo y residencia de 5 años sin necesidad de realizar ningún trámite administrativo adicional.

2.3 SITUACIONES QUE AUMENTAN LA FRAGILIDAD DE LA INFANCIA EN MOVILIDAD

El incremento de mujeres acompañadas de niñas y niños de corta edad, en las llegadas irregulares a las costas canarias comenzó a despuntar en 2020, cuando alcanzó un 5 %

vulneración del artículo 19, el Tribunal Constitucional señalaba que la resolución que acordó la expulsión de la madre de la niña española no entraña para esta ninguna obligación jurídica de salir de España, al no impedirle optar entre mantener su residencia en España, separándose de la madre, o trasladarla a Argentina, junto con ella. Por lo que se refiere a la vulneración del artículo 18.1 de la Constitución que protege la intimidad familiar, basada en que la misma comprendería el derecho a la vida familiar, la Sentencia recordaba la doctrina del propio tribunal que ha rechazado que el concepto de intimidad familiar incluya un reconocimiento del derecho a la vida familiar.

⁵² Decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, [Demanda 35765/14, G.V.A. contra España](#), comunicada con fecha 9 de abril de 2015.

El Gobierno reconoció la violación de los derechos de la demandante de acuerdo con los artículos 8 y 13 del Convenio y se comprometió a dejar sin efecto el acto jurídico administrativo por el que se había decidido la expulsión de la demandante del territorio nacional y a abonarle la cuantía de 19.104,73 euros en concepto de indemnización equitativa.

del total. Se analizarán ahora dos cuestiones que contribuyen a agravar su vulnerabilidad, al ahondar en la invisibilidad de estos menores, vinculada a la situación de irregularidad documental de sus madres o de las personas adultas que los acompañan.

2.3.1 Decisiones de retorno no ejecutables: aplicación de las previsiones de la Directiva de retorno

Las cifras son claras y comunes a toda la Unión Europea, como muestra el informe del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre, cuando señala que las «razones principales de que no se produzcan retornos están relacionadas con problemas prácticos en la identificación de retornados y en la obtención de la documentación necesaria de las autoridades de terceros países»⁵³.

La Oficina del Eurostat publica anualmente la estadística Immigration law enforcement in the EU, que recoge datos sobre distintos aspectos como el rechazo en frontera a la entrada en territorio de la Unión Europea, las órdenes de retorno o los ciudadanos que han sido devueltos a un tercer país⁵⁴.

Según la publicación correspondiente a 2023 (últimos datos disponibles), un total de 486.160 personas recibieron la orden de abandonar un país de la Unión Europea. Este dato supone un aumento del 3,8 % respecto de 2022. Francia, con el 28,4 % del total de las decisiones de retorno, se situaba en primer lugar, seguida de España, con un total del 13,3 % de decisiones de retorno.

El número de personas efectivamente retornadas durante dicho año fue de 111.185, lo que supone un porcentaje de retorno efectivo del 22,96 %. Alemania, con un 14 % de retornos efectuados, se situó en primer lugar, seguido de Francia (11 %) y Suecia (9,3 %).

El país al que más personas se retornaron durante 2023 fue Georgia, seguido de Albania y Turquía. Estas procedencias contrastan al analizar los países más frecuentes respecto de los que se dictan ordenes de retorno en la Unión Europea (Marruecos, Argelia y Afganistán).

Ya en 2014, en su Comunicación sobre la política de retorno de la Unión Europea, la Comisión concluyó que la directiva contribuyó en la creación de una mayor seguridad jurídica mediante garantías procedimentales y redujo las posibilidades de que los

⁵³ Ver [Informe del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva sobre retorno](#) (A9-0238/2020). La Eurocámara tomó nota de la falta de una evaluación de la aplicación por parte de la Comisión y pidió a la Comisión que llevase a cabo dicha evaluación, prevista para 2017, de conformidad con el artículo 19 de la Directiva y en consonancia con el principio de mejora de la legislación.

⁵⁴ Eurostat, [Immigration law enforcement in the European Union: 2023 figures](#), página web.

Estados miembros tipificaran como delito la estancia irregular. Sin embargo, la citada comunicación destacó también lo siguiente:

En la mayor parte de los Estados miembros, existe una falta de estructuras de asistencia pública para los inmigrantes en situación irregular que son puestos en libertad porque no existe una perspectiva razonable de expulsión. Ante la ausencia de una obligación legal concreta para que los Estados miembros provean de medios de subsistencia a este colectivo, las personas que lo componen se encuentran en una situación de «vacío jurídico» en la que dependen del sector privado o voluntario y pueden verse obligados a recurrir al empleo no autorizado para subsistir. Algunos Estados miembros están marcando un buen ejemplo al proporcionar una asignación mensual y ayudar a estas personas a encontrar alojamiento⁵⁵.

Tras la entrada en vigor de la Directiva de retorno existe, a juicio del Defensor del Pueblo, apoyo legal suficiente para abordar la situación en la que quedan estas personas, fundamentalmente los niños y las niñas.

La propia directiva asume un criterio realista cuando reconoce que se debe abordar la situación de los nacionales de terceros países en situación irregular, que no puedan expulsarse. De hecho, se establece que los Estados miembros han de definir sus condiciones básicas de subsistencia según la legislación nacional y, además, para que estas personas puedan demostrar su situación concreta en el caso de controles o verificaciones administrativas, se contempla proporcionarles una confirmación escrita de su situación⁵⁶.

La Recomendación (UE) 2017/2338 de la Comisión Europea, de 16 de noviembre de 2017, por la que se establece un «Manual de Retorno» común destinado a ser utilizado por las autoridades competentes de los Estados miembros en las tareas relacionadas con el retorno, se refiere a la forma de confirmación escrita anteriormente señalada, destacando que los Estados miembros disfrutan de amplia discrecionalidad al respecto⁵⁷.

⁵⁵ [Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 28 de marzo de 2014, sobre la política de retorno de la Unión Europea](#), COM(2014) 199 final, p. 18.

⁵⁶ En concreto, el artículo 14 de la directiva señala que los Estados velarán porque durante los períodos de aplazamiento de la expulsión se tengan en cuenta determinados principios y, entre ellos, el mantenimiento de la unidad familiar con los miembros presentes en su territorio, la prestación de atención sanitaria de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades, el acceso para los menores en función de la duración de su estancia al sistema de enseñanza básica, así como la consideración hacia las necesidades específicas de las personas vulnerables. El apartado 2 de dicho precepto establece que los Estados miembros darán confirmación escrita a los interesados, según la legislación nacional, de que se ha prorrogado el plazo para la salida voluntaria o de que la decisión de retorno no se ejecutará temporalmente.

⁵⁷ [Recomendación \(UE\) 2017/2338 de la Comisión, de 16 de noviembre de 2017](#), por la que se establece un «Manual de Retorno» común destinado a ser utilizado por las autoridades competentes de los Estados miembros en las tareas relacionadas con el retorno.

Sin embargo, en ella la Comisión recuerda la importancia de que la persona retornada pueda demostrar claramente, en caso de control policial, que ya está sujeta a una decisión de retorno pendiente, que goza de un plazo para la salida voluntaria o un aplazamiento formal de la expulsión, o que está sujeta a una decisión de retorno que no se puede ejecutar.

Por tanto, resulta claro que, en ese marco de amplia discrecionalidad del que aún gozan los Estados para la gestión de la situación de las personas sometidas a decisiones de retorno no ejecutables, España podría contemplar medidas específicas para los menores, acompañados de adultos, que se encuentran en esta situación, a fin de que salgan de las situaciones de precariedad y marginalidad en las que con frecuencia se encuentran.

A este respecto, el Defensor del Pueblo ya formuló en 2018 una Recomendación en ese sentido a la Secretaría de Estado de Seguridad, al considerar imprescindible que se facilitase constancia escrita de la imposibilidad temporal de materializar la decisión de retorno que por un lado evite constantes traslados a dependencias policiales y, por otro, que facilite una gestión racional y eficaz de los recursos de acogida humanitaria⁵⁸.

Se trata de una cuestión que esta institución cree que debe volverse a destacar, puesto que hasta el momento no se ha obtenido una respuesta satisfactoria —sobre todo tomando en consideración los recientes pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que inciden en que resulta obligatorio para todo Estado miembro proveer una confirmación escrita de que la decisión de retorno no se ejecutará temporalmente⁵⁹.

2.3.2 Los menores acompañados en el sistema de acogida humanitaria

Las personas que llegan a través de las costas españolas o a las ciudades de Ceuta o de Melilla son atendidas en sus necesidades básicas a través de un programa denominado de atención humanitaria, concebido como una actuación de emergencia, aunque en algunos casos su estancia se prolongue en el tiempo, por medio de los llamados centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) y otros recursos habilitados. La permanencia de menores en estos programas es cuantitativamente pequeña.

⁵⁸ Recomendación sobre la [elaboración de una instrucción para que en la resolución de expulsión o devolución de extranjeros puestos en libertad se haga constar la imposibilidad de proceder a su ejecución](#), 2018.

⁵⁹ [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 12 de septiembre de 2024 \(asunto C-352/23\)](#), Declaración 2.

El marco normativo regulador de dicho programa no contempla de una manera específica los requisitos que deben reunir estos recursos. Por ello, la actividad de supervisión de sus condiciones resulta particularmente compleja⁶⁰.

Las condiciones de los recursos visitados en las distintas actuaciones iniciadas por el Defensor del Pueblo y los servicios que ellos facilitan son muy dispares tanto por las infraestructuras como por la dotación y capacitación del personal que presta servicio.

La situación de los menores acompañados ha sido objeto de especial atención por parte del Defensor del Pueblo, dando traslado a las distintas administraciones con competencias en la materia de las siguientes cuestiones:

- Se detectó un significativo número de menores que no contaban con un registro de nacimiento (del país de origen o de tránsito migratorio de sus madres en el que nacieron) ni se habían iniciado los trámites para la inscripción fuera de plazo en el Registro Civil español⁶¹.
- Demoras en la escolarización obligatoria.
- Ausencia de información sobre protección internacional adaptada a la infancia. Preocupa especialmente esta carencia a la vista del número de niñas

⁶⁰ Defensor del Pueblo, *Informe anual 2022*, ob. cit., p. 170.

⁶¹ Algunos de los niños y niñas han nacido en el trayecto. Por consiguiente, merece especial atención, por su trascendencia, el [Auto de 19 de octubre de 2021 del juez de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Montilla \(Córdoba\)](#), que acordó la inscripción en el Registro Civil de la localidad del nacimiento de una menor de 19 meses que no fue inscrita tras nacer el 27 de marzo de 2020 en Orán (Argelia), y que en marzo de 2021 llegó junto a su madre a territorio español. A su juicio, la inscripción «es esencial por sí misma para la existencia de cualquier ser humano en la esfera jurídica en la medida en que solo si un individuo acredita su existencia e identidad por alguno de los modos reconocidos por el Estado, este lo reconocerá como tal y accederá a mantener una relación con él», de forma que dicho registro «se constituye en un instrumento inherente al mismo reconocimiento de derechos a todo ser humano por el solo hecho de nacer».

En este caso, España «está obligada a reconocer que existe» la menor, «con todas las demás circunstancias que la identifican exacta e inequívocamente como persona, porque así lo ha asumido ante el resto de la comunidad internacional y se lo ha impuesto a sí misma en su ámbito soberano, y no puede ampararse en el incumplimiento previo del Estado que tenía obligación de registrar su nacimiento y los datos de identidad correspondientes, porque, ante la demanda de reconocimiento de un derecho humano de quien se halla en su territorio, no hay norma que contemple una excepción de tal naturaleza».

Posteriormente, en 2022, [la Audiencia Provincial de Gipuzkoa reconoció la nacionalidad española de origen a una niña apátrida nacida en Marruecos en tránsito migratorio a España](#). El tribunal adoptó la decisión, confirmando una resolución anterior de un juzgado de lo civil donostiarra, para evitar que la menor «permanezca en el limbo de la apatridia», atendiendo a las especiales circunstancias del caso, así como al «interés superior del niño consagrado en las normas internacionales y nacionales».

Sobre esta cuestión puede profundizarse en el estudio de José Alberto Navarro Manich y Laura Lozano García, «[El derecho de los "niños invisibles" a su inscripción después del nacimiento y a adquirir una nacionalidad. La obligación de evitar la apatridia infantil](#)», *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 57, septiembre-diciembre 2021, pp. 23-32.

procedentes de países africanos donde la mutilación genital continúa siendo una práctica muy extendida.

- Falta de una atención psicológica especializada, adaptada a sus necesidades específicas, que permita detectar y atajar las potenciales secuelas de la dura travesía en frágiles embarcaciones durante la que han presenciado situaciones de violencia y, en numerosas ocasiones, fallecimientos de otros integrantes en ellas.
- En los supuestos en los que los resultados de las pruebas de ADN son negativos, y se comprueba que la persona adulta que acompaña al menor no es su progenitora, no se garantiza el derecho a ser escuchado del menor ni existe un procedimiento previsto para garantizar que la decisión que se adopte (separación de la adulta o no) tome en consideración su interés superior⁶².

Otra cuestión que afecta a estos menores se refiere en concreto a la situación de sus madres o guardadoras, que fueron objeto de análisis en el informe del Defensor del Pueblo de 2021 sobre *La migración en Canarias*, que mantienen en lo sustancial su vigencia.

Lo que hasta aquí se ha descrito constituye un ejemplo sobre la necesidad de que la puesta en marcha de políticas públicas con enfoques concurrentes de género y de infancia incidan de una manera más profunda en la normativa de extranjería. En la mayoría de las vulneraciones de derechos detectadas no se trata tanto de abordar modificaciones legales, sino de adecuar la práctica administrativa y, en ocasiones, el desarrollo reglamentario de algunas normas para hacer posible el cumplimiento de las obligaciones legales que afectan a todas las administraciones a fin de remover los obstáculos que impiden la igualdad entre hombres y mujeres y la protección a la infancia⁶³.

⁶² En el año 2020 se recibieron las primeras quejas en el Defensor del Pueblo por la separación de menores llegados por vía marítima con personas adultas, al carecer de documentación acreditativa del vínculo mientras se realizaban pruebas de ADN para acreditar el vínculo materno filial. El Defensor del Pueblo sigue desde 2013 con preocupación esta cuestión. Hasta la fecha se han seguido actuaciones encaminadas a introducir mejoras en los protocolos de llegadas a costas de menores acompañados, su acogida, el registro de algunos de ellos, el acceso a la salud y educación y el establecimiento de indicadores objetivos de riesgo, tomando en consideración las previsiones de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁶³ Defensor del Pueblo, *La migración en Canarias*, 2021, p. 54.

3 NIÑOS Y NIÑAS EN SITUACIONES DE ESPECIAL VULNERABILIDAD

Como cuestión preliminar se ha de señalar que el presente capítulo aborda de manera conjunta tanto la situación de los niños y niñas extranjeros acompañados de adultos como la de quienes no cuentan con dicho apoyo. Esta decisión sistemática se ha adoptado porque la mayoría de los problemas a exponer son comunes y dado que situarlos en capítulos diferentes, lejos de facilitar un enfoque adecuado de las cuestiones, lo dificultaría.

La gravedad de las circunstancias a las que se enfrenta la infancia en movimiento, con necesidades de protección internacional o con indicadores de ser víctimas de trata de seres humanos, requiere de una atención específica.

Así, por ejemplo, en el caso de los menores solicitantes de protección internacional, su identificación como personas con necesidades de protección individuales no se asume cabalmente, pues se les considera como parte de una familia y no como personas con derechos e intereses propios, no necesariamente coincidentes con los de su grupo familiar.

El ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) considera que esta concepción se explica, en buena parte, por el papel subordinado, las posiciones y la condición que la infancia sigue manteniendo en muchas sociedades en el mundo⁶⁴. Respecto a víctimas de trata de seres humanos, al referirse a los niños y niñas, recuerda que «el daño físico, psicológico y psicosocial que sufren en especial los niños objeto de trata y su mayor vulnerabilidad a la explotación hace necesario un tratamiento distinto del previsto para los adultos víctimas de trata de personas en las leyes, las normas y los programas»⁶⁵.

Las principales dificultades prácticas sobre las que ha tenido conocimiento el Defensor del Pueblo se centran en las reticencias de la Administración para facilitar el derecho que les asiste a formular una solicitud individual⁶⁶, hasta tanto su tutor legal la ratifique.

⁶⁴ ACNUR, [Directrices 2021 del ACNUR relativas al procedimiento del interés superior: Evaluación y determinación del interés superior de la niñez y la adolescencia](#), página web, mayo 2021.

⁶⁵ Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUDH), [Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas](#), 2010, p. 66.

⁶⁶ Recomendación del Defensor del Pueblo 74/2011, de 7 de septiembre, sobre adopción de medidas en relación con determinadas solicitudes de protección internacional. Defensor del Pueblo, [Recomendaciones y Sugerencias 2011](#), pp. 391-397. Además, resulta paradójico que no puedan actuar en el procedimiento administrativo de asilo por sí mismos, mientras que el artículo

3.1 PROTECCIÓN INTERNACIONAL

El examen de los datos sobre autorización de residencia por protección internacional y subsidiaria indica que entre quienes gozan de dicha protección se contaban, al cierre de 2023, 12.382 personas menores de 18 años, el 46,7 % de ellas provenientes de Siria. Los epígrafes que siguen pretenden aproximarse a los itinerarios vitales y los procesos administrativos que los niños y niñas deben superar para obtener este tipo de autorizaciones.

El Ministerio del Interior no publica los datos de manera desagregada, que permita conocer cuántos de esos niños están solos, por lo que se ha de acudir a la fuente de Eurostat. Según dicha agencia europea, en 2023 fueron formuladas 30 solicitudes por menores solos en España, lo cual resulta incompatible con el elevado número de niños y niñas no acompañados que llegaron solos y el aumento exponencial de llegadas desde el año 2023. A fecha 30 de abril de 2024, la cifra se eleva a 240 solicitudes, lo que supone un incremento considerable respecto a los datos publicados de años anteriores⁶⁷.

3.1.1 La concreción del superior interés del menor en el procedimiento de protección internacional

En 2019, la antigua Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) —actual Agencia de Asilo de la Unión Europea, EUAA— hizo pública la *Guía práctica de la EASO sobre el interés superior del niño en los procedimientos de asilo*. Se concibió como un instrumento de ayuda a los Estados de la Unión Europea a cumplir sus obligaciones y potenciar las garantías de los procedimientos de asilo que afectan a los niños y niñas, no acompañados o que se encuentran con sus familias⁶⁸.

Para asumir este compromiso, la guía insiste en que ha de atenderse a tres cuestiones fundamentales:

- Realizar una evaluación de las circunstancias individuales. Atender al perfil cultural, experiencias, edad y su grado de madurez, género o identidad de género, orientación sexual, nivel educativo y cualquier posible vulnerabilidad, incluidas las cuestiones de salud física y psicológica y los traumas.

18 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa establece que los menores de edad tienen capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, para la defensa de aquellos de sus derechos e intereses legítimos cuya actuación les esté permitida por el ordenamiento jurídico sin necesidad de asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela (Ver Defensor del Pueblo, [Informe anual 2019](#), vol.1, pp. 241-245).

⁶⁷ Eurostat, [Database](#), página web.

⁶⁸ European Asylum Support Office (EASO), [Guía práctica de la EASO sobre el interés superior del niño en los procedimientos de asilo](#), 2019.

- Explorar y evaluar los riesgos potenciales, incluidos los riesgos ocultos a los que el niño o niña se pueda enfrentar.
- Si se han detectado riesgos o vulnerabilidades, se debe valorar si el menor precisa de garantías procesales especiales y si es necesario delegar el caso para recibir apoyo, o si se ha de solicitar una evaluación adicional a la autoridad decisoria de asilo.

En relación con las niñas y niños posibles víctimas de trata de seres humanos, en la guía se insiste en que se han de tener en cuenta las consideraciones relacionadas con la seguridad. Las limitaciones en la identificación, el acceso inadecuado a la información sobre los derechos de las víctimas y los mecanismos de derivación ineficaces en los ámbitos nacional y transnacional siguen impidiendo a las víctimas de trata ejercer sus derechos.

Por ello, se juzga indispensable que los sistemas de protección internacional se comuniquen con los sistemas nacionales contra la trata y con los mecanismos de derivación y que se diseñen protocolos coordinados y procedimientos operativos estándar con la participación de los diferentes agentes e instituciones especializadas.

En el caso de España, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, no reconoce expresamente el derecho de los menores a ser oídos, ni tal procedimiento se ha desarrollado por vía reglamentaria.

Sin embargo, la Instrucción conjunta para la formalización de solicitudes de protección internacional en España de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, sí prevé estas garantías en relación con las personas menores de edad que se encuentran solas y parcialmente para los que están acompañados por sus progenitores⁶⁹.

En todo caso, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, constituye, junto a las previsiones del Código Civil en esta materia, el principal marco regulador de los derechos de los menores de edad, que debe garantizar una protección uniforme en todo el territorio del Estado. Por consiguiente, todos los menores tienen derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan.

⁶⁹ Detección de necesidades especiales de la Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría para la formalización de solicitudes de protección internacional, criterio 4 h). Este documento fue firmado el 30 de abril de 2021 y no ha sido publicado de forma oficial en una fuente de acceso general, aunque ha circulado ampliamente entre los operadores jurídicos y su contenido es frecuentemente citado y glosado.

3.1.2 La situación de las mujeres y las niñas

A partir de 2023 se otorgó especial relevancia a la protección a mujeres y niñas en el marco del procedimiento de protección internacional, puesto que el 1 de octubre de ese año entró en vigor en la Unión Europea el Convenio de Estambul, instrumento jurídico que busca prevenir, perseguir y erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas⁷⁰ y que hace notar lo siguiente:

La violencia contra la mujer no solo es un delito, sino también una violación de sus derechos humanos y una forma extrema de discriminación que hunde sus raíces en las desigualdades de género y contribuye a mantenerlas y reforzarlas. Al comprometerse a aplicar el Convenio, la Unión reafirma su compromiso con la lucha contra la violencia contra la mujer ejercida en su territorio y en todo el mundo, y refuerza su actual acción política y su marco jurídico material en el ámbito del Derecho procesal penal, lo que es de particular importancia para las mujeres y las niñas.

Asimismo, el 16 de enero de 2024, la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) determinó que las mujeres pueden ser consideradas como pertenecientes a un grupo social particular y pueden estar protegidas para el estatus de refugiadas si se hallan expuestas a violencia física o mental, incluida violencia sexual y doméstica en su país de origen debido a su género. Si no se cumplieran las condiciones para obtener el estatuto de refugiado, podrán acogerse a la protección subsidiaria cuando exista un riesgo real de ser asesinado o sometido a actos de violencia infligidos por un miembro de su familia o comunidad, debido a la supuesta transgresión de valores culturales, religiosos o normas tradicionales⁷¹.

Por otra parte, con relación a la protección de mujeres y niñas, el Comité de Seguimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) formuló, el 31 de mayo de 2023, distintas

⁷⁰ Véase EUAA, *Asylum Report 2024*, ob cit., pp. 213-216. Para el instrumento jurídico europeo, véase [Decisión \(UE\) 2023/1076 del Consejo 1 junio 2023](#), relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en lo que respecta a asuntos relacionados con la cooperación judicial en materia penal, asilo y no devolución.

⁷¹ [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Gran Sala, de 16 de enero de 2024](#) (asunto C-621/21). En concreto, el tribunal subrayó la necesidad de interpretar la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, como un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. Considera que debe interpretarse en el sentido de que, en función de las condiciones imperantes en el país de origen, puede considerarse que pertenecen a un «determinado grupo social», como «motivo de persecución» que puede dar lugar al reconocimiento del estatuto de refugiado, tanto a las mujeres de ese país en su conjunto como grupos más reducidos de mujeres que compartan una característica común adicional.

recomendaciones a España orientadas a que pueda seguir mejorando los sistemas de asilo y acogida⁷².

3.1.3 Dificultades para el acceso al procedimiento de protección internacional

La Ley de asilo reconoce a los menores dentro de una de las categorías de vulnerabilidad que requieren una atención especial. Asimismo, la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, se establece la necesidad de instaurar procedimientos adaptados a la infancia, lo que implica una evaluación formal y la determinación del interés superior del niño que solicita protección internacional por un equipo multidisciplinar⁷³.

Así, se contemplan previsiones específicas para quienes hayan sido víctimas de cualquier forma de abuso, negligencia, explotación, tortura, trato cruel, inhumano, o degradante, o que hayan sido víctimas de conflictos armados. Se prevé también que reciban la asistencia sanitaria y psicológica adecuada y la asistencia cualificada que precisen. De forma inmediata, dispone que se adopten 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 de los niños y niñas solos y les asista con respecto al examen de la solicitud de protección internacional.

Sin embargo, el acceso a dichos procedimientos dista de ser efectivo en la práctica, no solo para la infancia, sino de una manera general. Así lo ha podido detectar el Defensor del Pueblo en las numerosas quejas que tiene en trámite y que han dado lugar a un buen número de actuaciones y recomendaciones en los últimos años⁷⁴.

Es necesario reiterar la necesidad de que se proceda al registro de la solicitud en el plazo máximo de tres días hábiles, extendiéndose dicho plazo hasta los seis días cuando las autoridades receptoras de la solicitud no sean competentes para llevar a cabo el registro.

Una de las primeras cuestiones que abordó el Defensor del Pueblo con relación a las garantías procedimentales se refería a la necesidad que los niños y niñas tutelados solicitantes de protección internacional tuvieran asistencia letrada. Tal y como se indicaba en la Recomendación formulada en su día, aun cuando se trate de un derecho

⁷² Naciones Unidas, [Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de España, de 31 de mayo de 2023 \(CEDAW/C/ESP/CO/9\)](#).

⁷³ El texto de la directiva puede verse en [Diario Oficial de la Unión Europea, núm. 180, de 29 de junio de 2013](#).

⁷⁴ Una síntesis sobre esta posición puede verse en Defensor del Pueblo, [Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida](#), 2016, pp. 73-79, y también en Defensor del Pueblo, [Estudio sobre la migración en Canarias](#), 2021, ob. cit. pp. 58-60.

renunciable, tanto la doctrina como la jurisprudencia otorgan una gran importancia a la asistencia letrada en el procedimiento, hasta el punto de que, si el demandante acepta el ofrecimiento de asistencia letrada y no se le facilita, la resolución suele ser anulada en vía judicial⁷⁵.

En la misma idea, en 2016, como consecuencia de un informe monográfico que abordaba la realidad del asilo en España, el Defensor del Pueblo formuló a la Subsecretaría de Interior una Recomendación, con el siguiente tenor:

Conceder a las personas menores de edad la misma protección que al progenitor solicitante, aunque no conste la conformidad del otro progenitor por no estar localizable, o cuando la madre haya obtenido protección por violencia de género. Si el progenitor ausente presentara su disconformidad, se podrá evaluar si procede o no cancelar la protección.

La institución recomendó igualmente la clarificación de la compatibilidad de los procedimientos de asilo con los regulados por la Ley de Extranjería, en particular con los relativos a las personas menores de edad y víctimas de trata de seres humanos⁷⁶.

Los problemas de acceso al procedimiento de protección internacional de esas niñas y niños se pusieron de nuevo de manifiesto, tras el repunte de llegadas a Canarias, iniciado en 2020 que se mantiene en la actualidad, y que afectan a menores que llegan solos. Las visitas del Defensor del Pueblo desde entonces a centros de protección de menores han venido detectando un significativo número de menores y jóvenes con necesidades de protección.

Esta preocupación es compartida por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), cuya delegación en España realizó, en el año 2024, 574 entrevistas a niñas y niños extranjeros no acompañados acogidos en 36 centros de acogida ubicados en cuatro islas de aquella comunidad⁷⁷.

Las conclusiones de este estudio reflejan, entre otras cuestiones, que al menos el 50 % de las personas menores de edad entrevistadas podrían encontrarse en necesidad de protección internacional. El 69 % de los niños y niñas entrevistados no había recibido ninguna información sobre el derecho a pedir asilo y sobre el procedimiento de

⁷⁵ Defensor del Pueblo, [Recomendaciones y Sugerencias 2006](#), Recomendación 41/2006, de 21 de abril, para que se impartan instrucciones a fin de que los menores extranjeros, tutelados por la Administración, cuenten con asistencia letrada en los procedimientos de solicitud de asilo.

⁷⁶ Defensor del Pueblo, [Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida](#), 2016. Las Recomendaciones al subsecretario de Interior se pueden encontrar en las pp. 103-104.

⁷⁷ De acuerdo con la información comunicada al Defensor del Pueblo, el trabajo realizado fue fruto de un acuerdo con la Consejería competente del Gobierno de Canarias (Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias) y las entrevistas se efectuaron entre los meses de febrero a abril de 2024. En concretos fueron entrevistados 500 niños y 74 niñas.

protección internacional en España. El resto indicó que sí la había recibido, pero el 15 % de ellos (26) alegaba no haberla entendido.

A criterio del ACNUR, la situación de infradetección de casos con necesidades de protección internacional se explica en términos estructurales por déficit de capacitación de los profesionales que trabajan en este ámbito específico, lo que en la práctica se ha traducido en dificultades –por carencia de personal adecuadamente formado– para evaluar el trauma infantil en contextos migratorios y para valorar el daño sufrido y el riesgo de retorno al país de origen de estos niños y niñas.

Por parte del Defensor del Pueblo, tras las visitas realizadas en julio de 2024 a varios recursos que acogían a menores solos llegados a Canarias, formuló una serie de Recomendaciones a cuatro organismos, para que adoptaran medidas de mejora en la identificación de los menores con necesidades de protección internacional, incluyendo a tal efecto un protocolo de colaboración con las autoridades del Ministerio del Interior que facilite la formalización de las solicitudes por parte de estos menores, así como la derivación a recursos de acogida adecuado a sus necesidades.

Para todo este proceso se planteó, también, por el Defensor del Pueblo la conveniencia de replicar y adaptar la experiencia de coordinación –entre administraciones y también con entidades sociales– que han supuesto los denominados Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE), que han sido capaces de gestionar con eficacia la documentación, acogida y detección de necesidades específica de una cifra muy alta de personas llegadas a nuestro territorio como consecuencia del conflicto bélico en Ucrania⁷⁸.

3.1.4 Dificultades y carencias durante la instrucción

El canon de las solicitudes de protección internacional presentadas por la infancia en movilidad es distinto al de las personas adultas y, en consecuencia, la única forma de evaluar en profundidad y con las suficientes garantías la procedencia o improcedencia de otorgarles protección es establecer un trato diferenciado para esas solicitudes. Es, además, evidente que solo se podrá determinar la situación de cada persona menor de edad si ella es escuchada, utilizando la metodología adecuada, y si luego se efectúa una

⁷⁸ Concretamente, las referidas Recomendaciones del Defensor del Pueblo se dirigieron a la [Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias](#) (a dicha consejería también se le recomendó que se agilizarán los trámites de identificación y documentación de los niños y niñas solos que estén próximos a alcanzar la mayoría de edad, para evitar que quedaran en la irregularidad, a través de la tramitación de cédulas de inscripción); a la [Subsecretaría del Ministerio del Interior](#); a la [Fiscalía General del Estado](#), a la que se instó a impulsar una mayor coordinación entre los distintos organismos estatales y autonómicos concernidos, y a la Secretaría de Estado de Migraciones, de cuya Recomendación se dará cuenta más específica en un próximo epígrafe.

valoración que deberá considerar sus manifestaciones, sus expresiones no verbales y su madurez.

Así, por ejemplo, el Defensor del Pueblo detectó en las visitas de supervisión realizadas a Canarias algunos casos en los que las niñas y los niños solos habían formalizado solicitudes de protección internacional. Sin embargo, se comprobó que la fase de instrucción del procedimiento superó con creces el plazo establecido en la tramitación de urgencia que debería ser de aplicación.

Precisamente para atender el objetivo de ofrecer una atención individualizada a determinadas personas y colectivos, en la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) se creó, en 2022, el Servicio de Vulnerables, que vela para que los procedimientos de protección internacional, protección temporal o apatridia, instados por personas que cuenten con algún factor de vulnerabilidad, sean tramitados con las medidas y garantías adecuadas.

Según la información facilitada por la referida oficina, se está trabajando en un protocolo para la tramitación de las solicitudes de protección internacional de niños y niñas no acompañados y separados que incluya indicaciones para facilitar la detección de sus especiales necesidades y vulnerabilidades. No obstante, también se indicó que no se preveía extender dicho protocolo a los menores que llegan acompañados de adultos, al objeto de realizar una evaluación específica de su situación con independencia del grupo familiar con el que viajen.

Según datos oficiales, a 31 de diciembre de 2024, se encontraban pendientes de admisión 133.101 solicitudes de protección internacional y 108.954 estaban pendientes de resolución.

Aunque con cifras mucho más bajas, conviene poner atención también en las solicitudes del estatuto de apátrida. El Defensor del Pueblo ha tenido conocimiento de algunos casos de solicitudes presentadas por niñas y niños que se han dirigido a esta institución ante el incumplimiento del plazo de la resolución establecido en el Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida, que establece que dichas solicitudes habrán de resolverse en un plazo no superior a tres meses. En 2024 se presentaron 2.084 solicitudes de apatridia. Se resolvieron 911. Esta última cifra resulta indicativa de que los plazos de tramitación y resolución habituales superan ampliamente las previsiones de la norma, lo que ahonda en la situación de vulnerabilidad.

Para la adecuada aplicación del reclamado enfoque de infancia en procedimientos de protección internacional y de apatridia parece necesario adoptar medidas como la de mejorar la coordinación entre la entidad de protección de menores (en los casos de niños y niñas no acompañados) y la Oficina de Asilo y Refugio, o mejorar su asistencia letrada

específica para solicitar una segunda entrevista, o para la obtención de información complementaria⁷⁹.

Menores solicitantes de protección internacional en puestos fronterizos

En la mayoría de las ocasiones, los niños y niñas solicitantes de protección internacional en puestos fronterizos llegan acompañados de personas adultas y permanecen en el puesto fronterizo junto a estas personas o, al menos, al cargo de algunas de ellas. No obstante, aunque en menor medida que por vía marítima, también se produce la llegada de menores solos.

A este respecto el aeropuerto más representativo es el Adolfo Suárez Madrid-Barajas, donde en 2023 llegaron 410 niños y niñas que manifestaron su voluntad de solicitar protección internacional en el tránsito aeroportuario a terceros países⁸⁰. Es importante señalar que, en este supuesto, quienes viajan solos y alegan ser menores, o acreditan serlo por sus correspondientes documentos de viaje, no permanecen en el puesto fronterizo, sino que son derivados al centro de menores que designa la autoridad competente de la Comunidad de Madrid para, desde allí, tramitar su solicitud por el procedimiento en territorio.

Por tanto, las condiciones en dicho puesto fronterizo afectan especialmente a los niños y niñas que viajan acompañados y que, al solicitar asilo el grupo en que se integran, han de permanecer en el mismo hasta tanto se resuelva.

Ha de señalarse que, a lo largo de 2023, se registraron varios episodios en que las condiciones de recepción, la acogida y la evaluación de las necesidades específicas en dicho puesto fronterizo no cumplió con las previsiones legalmente establecidas. A través de varias visitas, el Defensor del Pueblo supervisó los expedientes de protección internacional, poniendo especial énfasis en las necesidades de las personas vulnerables. Esto motivó actuaciones que, en la fecha de redacción de este informe, continúan en trámite.

A juicio de esta institución, las personas a las que no se les permite la entrada en España y quienes solicitan protección internacional no pueden ocupar un mismo espacio, dada la diferente naturaleza de su situación personal, en concordancia con lo establecido en la Directiva de Acogida.

⁷⁹ Por otra parte, la Directiva 2013/32/UE establece que la persona menor no acompañada, antes de la entrevista, debe ser informada del significado y las posibles consecuencias de la entrevista personal y sobre cómo prepararse para ello. Sin embargo, en general, es muy poco frecuente la asistencia jurídica especializada en la infancia solicitante de protección internacional, acompañada o no, antes de la realización de la entrevista.

⁸⁰ Dato recabado por esta institución en el marco de las reuniones preparatorias del presente informe a la comisaría del puesto fronterizo del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas.

En relación con las personas que pudieran estar en situación de vulnerabilidad, entre ellas los niños y niñas, el Defensor del Pueblo recordó la necesidad, de que sean alojados en un lugar en el que no se comprometa su privacidad y seguridad.

Respecto a la tramitación de las solicitudes de protección internacional y la coordinación y actuaciones en supuestos de acumulación transitoria, la institución constató que la intervención de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) no fue sustancial. Esa falta de presencia es especialmente relevante en la realización de las entrevistas, en la asistencia a los funcionarios de policía y para la resolución de las solicitudes⁸¹.

En el proceso de preparación de este informe se han constatado ante esta institución las dificultades a las que se enfrentan las personas menores de edad separadas de sus padres que vienen acompañadas de otros adultos con los que solicitan protección internacional en un puesto fronterizo. De acuerdo con los datos que se han podido recabar, en 2023 esta situación habría afectado a 10 menores llegados a puestos fronterizos aéreos y marítimos. Incluso cuando el motivo de la petición está directamente relacionado con estas niñas y niños, hasta donde ha podido conocer el Defensor del Pueblo, en la mayoría de los casos no se adopta ninguna medida dirigida a individualizar sus circunstancias para garantizar su protección.

Esta cuestión ha de ser objeto de especial atención, sobre todo cuando existen indicios de que los niños o niñas podrían encontrarse en una situación de riesgo relacionada con la trata de seres humanos. En este ámbito parece evidente la necesidad de reforzar y sistematizar la coordinación entre los actores competentes (Policía Nacional, Fiscalía, servicios autonómicos de protección de infancia, ACNUR y entidades especializadas en la asistencia) y establecer unos criterios de actuación claros para ponderar el interés superior del menor y los posibles riesgos existentes, así como las medidas adecuadas a cada caso.

Niños y niñas solicitantes de protección internacional acompañados de sus progenitores

Como se ha indicado, los obstáculos a los que se enfrentan niños y niñas solicitantes de asilo, como personas con necesidades de protección particulares, no son bien entendidos, pues se les percibe como parte de una familia y no como personas con

⁸¹ A través de las mencionadas visitas, también se evidenciaron demoras significativas en la designación de los intérpretes y por la falta de disponibilidad de idiomas adaptados a las necesidades de los solicitantes. Se constató, igualmente, que no se atendió a las personas potenciales víctimas de trata con la celeridad que prevé el artículo 24 de la Directiva sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. Por último, se observaron carencias significativas en la asistencia letrada fruto, en buena medida, de la inexistencia de un protocolo específico que contemple las particularidades de los procedimientos en frontera. En concreto el Defensor del Pueblo recibe reiteradas quejas por el desconocimiento de los datos de contacto de los letrados designados.

derechos e intereses propios. De hecho, la guía de 2019 de la EASO (la anteriormente denominada Oficina de Apoyo al Asilo), ya alertaba sobre esta circunstancia.

Ante esta situación resulta particularmente relevante que la autoridad decisoria de asilo evalúe si en la entrevista que ha de realizarse con el niño o niña deben estar presentes sus progenitores o si resulta más adecuado a sus intereses que esté asistido por un representante legal. Se han de establecer igualmente garantías respecto al acceso por parte de otros miembros de la familia al expediente y evaluar la conveniencia de que las resoluciones sobre las solicitudes de protección internacional de cada persona miembro de la familia se dicten por separado.

La instrucción para la formalización de solicitudes de protección internacional en España, anteriormente citada, establece lo siguiente:

Serán los progenitores o tutores quienes aporten la información necesaria para la valoración de su expediente y determinen si desean cursar para los menores una solicitud a título propio o por extensión de un posible solicitante principal. En el caso de que los padres o tutores requieran que los menores presenten la solicitud a título propio, se cumplirán las condiciones sobre la realización de la entrevista prevista en el apartado cuarto, h) último párrafo. En todo caso, debe darse oportunidad a los menores de exponer, si así lo desean, aquello que consideren necesario. En caso de que el menor requiera custodia durante la entrevista a los padres o tutores, el personal que la realice deberá prever esta circunstancia.

Como norma general, las solicitudes se tramitan como extensiones familiares, y solo en casos muy excepcionales se les entrevista de forma independiente. No obstante, el ACNUR considera que los menores con juicio suficiente, acompañados o separados, deberían ser entrevistados de forma habitual, ya que en muchos casos la persecución puede ser sufrida por el menor de forma diferente a la manifestada por los padres o adultos que los acompañan. Asimismo, debe repararse en que los menores pueden tener vivencias que la familia desconoce, o no tiene interés en desvelar, y se le debe brindar la posibilidad de exponerlos para poder garantizar su mejor protección.

En los casos en los que estos niños y niñas se encuentran acompañados de uno solo de sus progenitores, el Defensor del Pueblo ha tenido que intervenir en varias ocasiones, a fin de aclarar los motivos por los que, en la práctica, no se les permitía acceder al procedimiento de protección internacional de manera individual, y recordar que no existe obstáculo alguno para que estos niños y niñas, acompañados de un solo progenitor, puedan formalizar una solicitud de protección internacional.

Otra cuestión que afecta particularmente a las familias solicitantes de protección internacional, y por tanto a los niños y niñas, se refiere a las graves dificultades que enfrentan durante la tramitación del procedimiento, por el hecho de no disponer de Número de Identificación de Extranjero (NIE).

La Dirección General de la Policía no hace constar el citado NIE en el documento que acredita que se ha manifestado la voluntad de solicitar protección internacional. Sin embargo, ese número sí obra en poder de la Administración, ya que se genera automáticamente al registrar la solicitud en la base policial ADEXTTRA. Por este motivo, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación a la Dirección General de la Policía para que se haga constar el NIE en el documento de manifestación de la voluntad de presentar solicitud de protección internacional, con el fin de evitar las dificultades derivadas de no estar debidamente identificado para la realización de diversos trámites en el ámbito público y privado⁸².

En un primer momento, la citada dirección general rechazó la Recomendación. Sin embargo, tras la intervención de la Agencia Española de Protección de Datos, se ha aceptado parcialmente su contenido, debiéndose facilitar el NIE a toda persona extranjera solicitante de protección internacional que lo requiera a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Las actuaciones continúan abiertas, ya que, a juicio del Defensor del Pueblo, la solución propuesta por la Administración supone una limitación injustificada en el ejercicio del derecho al acceso a un dato que es de titularidad de estas personas.

3.1.5 Acogida de niñas y niños en el sistema de protección internacional

El derecho de acceso a los servicios sociales y de acogida precisos para asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad está legalmente reconocido en la Ley de asilo a las personas solicitantes de protección internacional, cuando carezcan de recursos económicos.

Asimismo, está prevista la posibilidad de extender estas prestaciones a personas a las que se hubiera reconocido el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria, en aquellos casos en que circunstancias especiales así lo requieran.

Antes de abordar los retos específicos para los niños y niñas solicitantes de protección internacional, resulta necesario apuntar el hecho de que el sistema general de acogida de protección internacional se ha desarrollado como respuesta a coyunturas y necesidades concretas y, por tanto, al margen de un diseño previo estructural. En la práctica sus capacidades no alcanzan más allá de la atención a las sucesivas emergencias. Incluso las previsiones de recursos se han visto desbordadas con alguna frecuencia y hacen que muchos de los potenciales beneficiarios se hallen en situaciones

⁸² Por ejemplo, la Recomendación formulada el 1 de septiembre de 2020, sobre la [constancia del NIE en el resguardo de manifestación de la voluntad de pedir asilo](#).

de una gran precariedad o en la calle, como se pone de manifiesto en muchas de las quejas que por estos asuntos llegan a la institución⁸³.

El Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, aprobó el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional (Reglamento de acogida), que aborda alguna de las deficiencias detectadas, pero su impacto aún no se ha dejado sentir de manera suficiente.

El aumento de las solicitudes de protección internacional ha dado lugar a la concentración de un número significativo en determinadas zonas geográficas, como lo pone de manifiesto el hecho de que 47.439 de las solicitudes registradas en 2024, lo fueran en la Comunidad de Madrid⁸⁴.

Magnitudes de referencia sobre la acogida de personas en protección internacional y temporal

Enfocar de forma adecuada la realidad de los menores acompañados que se hallan inmersos en procesos de acogida, requiere tomar conciencia de la situación general del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Protección Temporal (SAPIT)⁸⁵. A estos efectos, el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) publica datos relativos al número de personas que son beneficiarias de los servicios y prestaciones en cualquiera de sus modalidades (alojamiento y manutención, ayudas monetarias y servicios de apoyo para la autonomía) que resultan aquí de particular interés⁸⁶.

En la fecha en que se efectuó la recopilación de datos (el 31 de marzo de 2024), estaban vinculadas al SAPIT un total de 36.621 personas, de la cuales el 47,6 % eran mujeres y el 52,4 % hombres.

En el conjunto del sistema, casi un tercio de los beneficiarios (un 28,5 %) eran menores de edad. Entre ellos, las proporciones de niños y niñas están muy equilibradas, con un ligero predominio masculino (52,1 % frente a 47,9 %).

⁸³ Puede verse la posición de la institución sobre la evolución y la realidad de este sistema en Defensor del Pueblo, [Informe anual 2021 y debates en las Cortes Generales](#), vol.1, pp. 157-159.

⁸⁴ Dirección General de Protección Internacional. <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/es/datos-e-informacion-estadistica/informacion-estadistica-en-formato-reutilizable/>

⁸⁵ La mención a la protección temporal que consta en el nombre de dicho sistema tiene en estos momentos un peso muy relevante, pues la protección que se dispensa a los nacionales de Ucrania se encuadra en este ámbito y supone más del 35 % del total de personas usuarias. Las peculiaridades de esta situación serán objeto de atención más adelante.

⁸⁶ Datos publicados por el [Observatorio Permanente de la Inmigración \(OPI\) en la página web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones](#), disponibles a 31 de marzo de 2024. Debe tenerse en cuenta que estos datos reflejan la situación del Sistema de acogida de protección internacional y temporal (SAPIT) en una determinada fecha, si bien resultan ilustrativos de las posibilidades actuales de acogida que ya se encontraban al límite de sus disponibilidades.

Desafíos específicos en la acogida

La ya citada Directiva de acogida (2013/33/UE), establece lo siguiente:

Los Estados miembros tendrán en cuenta la situación específica de las personas vulnerables tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidades, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores, víctimas de la trata de seres humanos, personas con enfermedades graves, personas con trastornos psíquicos y personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, como las víctimas de la mutilación genital femenina.

Respecto a la evaluación de las necesidades de acogida particulares de las personas vulnerables, la citada directiva establece la obligación de los Estados miembros de determinar la naturaleza de dichas necesidades en un plazo razonable desde la formulación de la solicitud de protección internacional.

El Reglamento de acogida dispone que la Secretaría de Estado de Migraciones promoverá la colaboración y cooperación con las administraciones autonómicas y locales para garantizar la coherencia, complementariedad y eficacia en la aplicación de las políticas de acogida e inclusión a personas destinatarias. Asimismo, recoge como criterio de asignación de los recursos de acogida, la promoción de una distribución territorial equilibrada. Por su parte, la disposición adicional segunda prevé la posibilidad de que el Gobierno celebre convenios con comunidades autónomas que contemplen fórmulas de gestión de los servicios de acogida e inclusión en el ámbito de la protección internacional.

Además, dicha norma contiene como principio general de actuación la atención especializada a las necesidades específicas de las personas en situación de vulnerabilidad, de la manera más ágil posible, así como las condiciones adecuadas a la edad, sexo y circunstancias personales, familiares o sociales de las personas destinatarias, con especial atención al tratamiento específico e individualizado de la infancia y la adolescencia.

En la práctica, no parece que, a la vista de las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo, las previsiones normativas se hayan hecho plenamente efectivas. Es esta una constatación de la invisibilización de los menores.

Así, la institución recibe quejas relacionadas con las dificultades para acceder al sistema y con la falta de atención a los factores de vulnerabilidad que puedan presentar las

personas solicitantes de protección y en las que también se trasluce la referida inexistencia de un enfoque de infancia⁸⁷.

Una vez dentro del sistema de acogida, las quejas más frecuentes se refieren a la inexistencia de recursos especializados en familias y en infancia con otras necesidades específicas (por ejemplo, salud mental, discapacidad etc.), o con el mantenimiento de la unidad familiar. En estos casos se formulan sugerencias a fin de que se prorrogue la estancia en el recurso en el que se encuentran actualmente o se facilite una plaza de acogida en la que mantengan la unidad familiar, hasta que puedan alquilar una vivienda y acceder a la fase de autonomía⁸⁸.

También ha de referirse en este punto que, ante la presencia de un número muy relevante de niños y niñas en Canarias que presentaban necesidades de protección internacional, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación a la Secretaría de Estado de Migraciones para que en los recursos de acogida que dependen de la Administración General del Estado se habiliten espacios destinados a jóvenes mayores de 16 años que hayan solicitado asilo, de forma que puedan recibir un tratamiento más ajustado a sus necesidades del que ahora puede ofrecérseles en unos centros de protección de menores que se hallan saturados.

De hecho, según pudo comprobar esta institución, entre los menores que presentan necesidades de protección internacional o la han solicitado ya, que permanecen en Canarias a cargo de las autoridades autonómicas de protección, existe una proporción relevante que está próxima a la mayoría de edad. Se trata de una situación a partir de la cual deberían pasar a ser beneficiarios del sistema de acogida de protección internacional, que depende de la referida secretaría de Estado, por lo que parece razonable adoptar medidas que permitan una gestión de los recursos y una transición a la vida adulta más acorde con sus particulares circunstancias⁸⁹.

Jurisprudencia relevante del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de condiciones de acogida

Las condiciones de acogida de las niñas y niños solicitantes de protección internacional y el cumplimiento de las obligaciones de los Estados europeos en este ámbito también han sido objeto de atención por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

⁸⁷ Entre las resoluciones del Defensor del Pueblo [sobre el sistema de acogida de un núcleo familiar, teniendo en cuenta el interés superior de los menores](#), cabe mencionar en concreto la Sugerencia y el Recordatorio de deber legal que la institución formuló.

⁸⁸ Sugerencia del Defensor del Pueblo [sobre la solicitud de extensión familiar presentada por beneficiarios de protección internacional](#).

⁸⁹ Por ejemplo, la Recomendación del Defensor del Pueblo [sobre la situación de los menores extranjeros no acompañados en Canarias](#), de 2024. Esta propuesta se realizó teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 24.2 de la Dirección de Acogida, que asume esta posibilidad para mayores de 16 años y siempre que sea en su superior interés.

(TEDH). Caben destacar los tres últimos pronunciamientos dictados al respecto en 2024, todos ellos en asuntos contra Grecia, en relación con las condiciones inadecuadas de acogida de niños y niñas no acompañados, de las que a continuación se da sumaria cuenta.

En el primero de ellos, un menor no acompañado, solicitante de protección internacional y nacional de Sierra Leona, se quejó de las condiciones de acogida y de la falta de garantías en el procedimiento de evaluación de la edad y el hecho de que no le había sido nombrado tutor legal⁹⁰.

El tribunal europeo constató una violación de los artículos 3 y 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, porque las autoridades griegas no demostraron haber actuado con la diligencia requerida en relación con las garantías procesales para la evaluación de la edad y el nombramiento de un tutor legal.

Sobre las condiciones de acogida, el tribunal consideró acreditado que dichas condiciones suponían una violación del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Dictaminó también que se había producido una violación del artículo 13 en relación con los artículos 3 y 8, debido a la falta de un recurso efectivo para que el demandante pudiera quejarse de las condiciones de acogida y de la falta de un tutor legal.

En el segundo de los casos, el demandante se quejó de sus condiciones de vida durante su estancia como solicitante, que afirmó que habían sido inadecuadas. Hubo de esperar seis meses hasta que pudo acceder a un centro de acogida para menores no acompañados⁹¹.

El tribunal europeo señaló, en primer lugar, que es consciente de la complejidad de la tarea de las autoridades nacionales, especialmente teniendo en cuenta el número de menores no acompañados que habían entrado en el país en ese momento. Sin embargo, consideró que el carácter absoluto del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos no permite eximir al Estado de sus obligaciones.

La Gran Sala del Tribunal de Estrasburgo considera que la situación en la que se encontraba el demandante era especialmente grave, ya que las autoridades le habían abandonado a su suerte, sin acceso a un alojamiento estable, durante varios meses, incluido el período invernal. Por lo tanto, el demandante se había encontrado en una situación inhumana y degradante que infringía el citado artículo 3.

⁹⁰ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos T.K. contra Grecia, [núm. 16112/20](#), de 18 de enero de 2024.

⁹¹ Sentencia Tribunal Europeo de Derechos Humanos O.R. contra Grecia, [núm. 24650/19](#), de 23 de enero de 2024.

En su última resolución, del 23 de mayo de 2024, el tribunal europeo reconoce que, ciertamente, los Estados fronterizos están sometidos a dificultades considerables para gestionar el flujo de migrantes y demandantes de asilo, pero vuelve a concluir que el citado artículo 3 constituye una obligación de carácter absoluto⁹².

3.1.6 Dificultades para el mantenimiento de la unidad familiar

Según datos del Ministerio del Interior, en 2024 se adoptaron 1.810 resoluciones por las que se acordó la concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria por extensión familiar, lo que inicialmente parece una cifra limitada con relación al número de potenciales beneficiarios de estas medidas (cónyuges o personas con relación análoga de convivencia, descendientes menores de edad o con discapacidad de la persona con estatuto o con protección subsidiaria y los de su cónyuge, ascendientes y otros familiares, por consanguinidad o afinidad, que se encuentren a cargo del beneficiario)⁹³.

Es necesario hacer hincapié en los obstáculos a los que se enfrentan los menores en relación con el mantenimiento de la unidad familiar. En la mayoría de los casos, los procedimientos no son sencillos de tramitar (en muchas ocasiones por el hecho del desplazamiento de las familias y el riesgo al que se enfrentan), ni resultan ágiles, ya que se producen dilaciones indebidas que afectan de manera particular a los niños y niñas.

Los requisitos previstos no son lo suficientemente flexibles, tanto para las personas de la familia que pudieran optar a la reagrupación, como en la tramitación y expedición de visados o salvoconductos. En ocasiones los importantes retrasos en el procedimiento conllevan que las niñas y los niños alcancen la mayoría de edad durante su tramitación⁹⁴.

Debido a la persistencia de dificultades para hacer efectivo el derecho a la vida en familia de las personas refugiadas, el Defensor del Pueblo inició distintas actuaciones para garantizar el mantenimiento de la unidad familiar, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas o el mantenimiento de las condiciones de acogida.

⁹² [Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Affaire W.S. contra Grecia, núm. 65275/19](#), de 23 de mayo de 2024.

⁹³ Oficina de Asilo y Refugio (OAR), [Datos e información estadística](#), página web.

⁹⁴ [Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 30 de enero de 2024](#) (asunto C-560/20). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha comenzado a perfilar el alcance de los requisitos de edad y también de los vínculos de dependencia intrafamiliar de acuerdo con las previsiones de la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, al examinar el caso de un refugiado menor de edad que pretendía la reagrupación familiar con sus padres y con una hermana mayor aquejada de una enfermedad grave. El tribunal relativiza el requisito de edad del menor, reagrupante en este caso, en una línea que de extenderse podría ofrecer en la mayor flexibilidad a la que se ha aludido.

También pueden reseñarse unas actuaciones que ha sido preciso iniciar por la situación de niños y niñas nacidos en España, cuyos progenitores han sido reconocidos como refugiados o beneficiarios de la protección subsidiaria y que, dadas las dificultades de acceso al procedimiento de protección por extensión familiar, permanecen durante muchos meses indocumentados. En estos casos –que pudieran hasta parecer paradójicos a primera vista– los problemas relacionados con la salvaguardia del derecho al mantenimiento de unidad familiar no provienen de una situación de separación, sino de una falta de previsión de la norma, al no distinguir este supuesto de hecho en la regulación general sobre extensión familiar.

Hasta el momento, el Defensor del Pueblo ha actuado en estos casos por medio de sugerencias que pretenden lograr una mayor agilidad en la tramitación de estos casos, que actualmente requiere la obtención de una cita como si fuera a solicitar asilo en territorio, trámite que padece de muy significativas demoras, hasta llegar a una decisión de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR). Pero, de cara a una nueva previsión legal, parece necesario reexaminar la lógica del procedimiento con vistas a establecer un mayor automatismo y a favorecer la más pronta documentación de estos menores⁹⁵.

3.1.7 Disposición transitoria quinta del nuevo reglamento (Real Decreto 1155/2024)

La nueva configuración de los requisitos generales de arraigo establecidos en el reglamento 1155/2024, de 19 de noviembre (nuevo reglamento de 2024) afectará a la situación administrativa de miles de solicitantes de protección internacional y a sus hijos e hijas, quienes podrían verse abocados a una situación de irregularidad sobrevenida. Hasta su entrada en vigor, las personas solicitantes de protección internacional a las que se les denegaba la protección podían acceder a la figura del arraigo, si su permanencia en España superaba los dos años. Esta alternativa, que facilitaba la integración sociolaboral de quienes habían esperado años la respuesta de la Administración, parece que no sería viable atendiendo a la literalidad de la nueva norma. Así, se establece lo siguiente:

Aquellas personas extranjeras que en el momento de la entrada en vigor de este reglamento se encuentren en situación irregular como consecuencia de una resolución denegatoria o desestimatoria firme en sede administrativa y, en su caso, judicial de su solicitud de protección internacional, y reúnan los requisitos generales y específicos establecidos en el capítulo I del título VII excepto el de permanencia, podrán solicitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales por razones de arraigo siempre que hayan permanecido en territorio español en situación irregular al menos los seis

⁹⁵ A efectos ilustrativos puede verse la Sugerencia emitida por esta institución, el 30 de septiembre de 2024, [sobre la solicitud de protección internacional por extensión familiar y reconocimiento de la condición de refugiada](#).

meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud de esta autorización.

Esta solicitud de autorización por razón de arraigo podrá ser solicitada durante los doce meses siguientes a la entrada en vigor de este reglamento. El Consejo de Ministros podrá acordar la prórroga de los plazos señalados en esta disposición transitoria⁹⁶.

A fecha de la redacción de este informe resulta aún prematuro dimensionar el número de personas a las que afectará la reforma. Los datos facilitados por el Ministerio del Interior, a 31 de diciembre de 2024, revelan que 133.102 solicitudes estaban pendientes de admisión y 108.954 pendientes de resolución. Estas cifras ponen de manifiesto que dicha modificación afectará notablemente a la situación de miles de niños y niñas⁹⁷.

3.2 PROTECCIÓN TEMPORAL DE LOS NIÑOS Y NIÑAS PROCEDENTES DE UCRAANIA

La protección de las niñas y niños no se circunscribe solo al ámbito de la protección internacional en el sentido más habitual. Con motivo de la guerra de Ucrania, el 4 de marzo de 2022, y con el objetivo de proteger y documentar a quienes huían del conflicto, se activó por primera vez en la Unión Europea la directiva de protección temporal⁹⁸.

Esta activación permitió acceder a una protección inmediata y otorgar autorización de trabajo y residencia a personas ucranianas, apátridas y nacionales de terceros países con residencia legal en Ucrania que no puedan regresar a su país. Además, se estableció un procedimiento especial para la protección temporal de personas menores de edad. En el caso de que los niños y niñas que no vinieran acompañados de sus progenitores o tutores legales, sería la entidad pública de protección quien prestaría la

⁹⁶ El nuevo reglamento de 2024 dispone de lo siguiente, en su artículo 126. *Requisitos generales*: «Se podrá conceder una autorización de residencia temporal por las razones de arraigo establecidas en el artículo anterior cuando la persona extranjera cumpla de forma acumulativa los siguientes requisitos generales: a) Encontrarse en España y no tener la condición de solicitante de protección internacional en el momento de la presentación de la solicitud ni durante su tramitación. A tal efecto, se entenderá por solicitante de protección internacional a aquella persona extranjera que haya formulado una solicitud de protección internacional sobre la que no se haya adoptado una resolución firme en sede administrativa, y, en su caso, judicial. / b) Haber permanecido en territorio nacional de forma continuada durante, al menos, los dos años anteriores a la presentación de dicha solicitud. A estos efectos, cuando la persona extranjera haya sido solicitante de protección internacional, no será computable el tiempo de permanencia en España durante la tramitación de la solicitud de protección internacional hasta su resolución firme en sede administrativa, y, en su caso, judicial».

⁹⁷ Referencia obtenida de la Oficina de Asilo y Refugio, en la página web del Ministerio del Interior.

⁹⁸ La activación se acordó por un período de tres años, que debería concluir en el año 2025, aunque el 13 de junio de 2024 los ministros del Interior de la Unión Europea resolvieron prorrogarla hasta marzo de 2026.

atención inmediata, asumiendo la guarda provisional y comunicando todas las medidas que se adopten al ministerio fiscal.

Asimismo, se previó la posibilidad de otorgar una acreditación extraordinaria, por vía de urgencia, a entidades para apoyar o realizar el acogimiento residencial o familiar que lleve asociado un compromiso de control y seguimiento sucesivo de la correspondiente entidad pública de protección.

Según datos actualizados a 2 de febrero de 2024, del Consejo de la Unión Europea, en España se encontraban registradas 192.665 personas procedentes de Ucrania⁹⁹.

La Comisión Europea adoptó, con carácter de urgencia, medidas para salvaguardar los derechos de los menores. Se trata de las siguientes:

- Establecimiento de las líneas de emergencia para casos de niños y niñas desaparecidos, mediante el acceso al número armonizado europeo de la línea directa para casos de desaparecidos.
- Puesta en marcha de un plan de actuación conjunto con las fuerzas de seguridad locales, proporcionando apoyo jurídico, psicológico y práctico a los progenitores.
- Reconocimiento expreso del derecho de las niñas y niños ucranianos a que se registre su identidad en el momento de su entrada en la Unión Europea¹⁰⁰.
- Establecimiento del acceso a su asistencia, incluida la vivienda, lo antes posible, así como a la asistencia sanitaria (incluido el apoyo psicológico), a la educación, al derecho a ser oídos y que a sus opiniones sean tenidas en cuenta.
- Con relación a los niños y niñas solos o separados de su familia, reconocimiento de su derecho a la asignación de un tutor lo antes posible, hasta que puedan reunirse con sus progenitores u otros miembros de su familia. Se estableció, asimismo, que el tutor pueda ser uno de los adultos conocidos con los que haya viajado y que tienen derecho a solicitar que no se les separe de quienes sean capaces de asumir la responsabilidad de su cuidado¹⁰¹.

⁹⁹ Refugiados procedentes de Ucrania en la Unión Europea, en la página web del Consejo de la Unión Europea: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/ukraine-refugees-eu/>.

¹⁰⁰ En caso de que los niños y niñas no viajaran con sus progenitores u otros adultos responsables, los servicios fronterizos también debieron registrar la identidad de los adultos conocidos que les acompañaran o de quienes les aguardasen, así como el país de destino de la Unión Europea declarado.

¹⁰¹ Comisión Europea, [Personas que huyen de Ucrania: Protección de la infancia](#), página web.

Según datos de la Comisión, casi una quinta parte de los niños y niñas ucranianos han encontrado refugio en la Unión Europea¹⁰².

La propia Comisión publicó unas directrices para ayudar a los Estados miembros a gestionar eficazmente las llegadas a las fronteras con Ucrania y reducir el tiempo de espera, manteniendo al mismo tiempo un alto nivel de seguridad. También puso en marcha un Plan Común de Lucha contra la Trata de Seres Humanos para informar a las personas desplazadas y prevenirlas ante ese peligro, alertando de la especial situación de riesgo de los niños y niñas y menores solos¹⁰³.

En España, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras dictó instrucciones en las que se especificaban todas las actuaciones policiales en relación con la protección temporal de menores ucranianos desplazados a España. Esas instrucciones enfatizaban la obligatoriedad de registrar a los menores, con independencia de que estuvieran o no acompañados, sea cual fuera la documentación con la que contaban o de la vía por la que hubieran accedido al territorio español¹⁰⁴.

Por su parte, la Fiscalía General del Estado emitió dos notas internas relativas a las pautas de actuación que debían tener en cuenta los fiscales de menores delegados provinciales en relación con los niños y niñas procedentes de Ucrania en situación de riesgo activo¹⁰⁵.

Cifras del balance de la gestión

De acuerdo con el último Balance de Ucrania, publicado en 2025 por la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional, España es el cuarto país de la Unión Europea por número de concesiones de Protección Temporal a personas llegadas de Ucrania (4,9 % del total de la UE).

A fecha de 30 de septiembre de 2024, se estima que 39.741 estudiantes ucranianos desplazados habían sido escolarizados en España, de los cuales aproximadamente 29.797 eran menores. De ellos, aproximadamente 5.500 estaban en educación infantil,

¹⁰² Comisión Europea, [Estado de la Unión: promesas cumplidas](#), 2023, página web.

¹⁰³ Esta cuestión fue objeto de especial preocupación, como lo demuestra el hecho de que la presidenta de la Comisión Europea alertase de las posibilidades de que los niños y niñas que huyen de Ucrania pudieran caer en manos de redes de trata de personas, y pidiera «hacer más» para garantizar su protección.

¹⁰⁴ Como se verá al presentar el análisis del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados en el capítulo quinto, «La inclusión de niños, niñas y jóvenes en su transición a la vida adulta según los datos oficiales», todos los menores ucranianos llegados a España, incluso los que venían con adultos diferentes de sus progenitores o tutores legales, fueron incluidos en dicho registro.

¹⁰⁵ En la [Memoria 2023](#), de la Fiscalía General del Estado, ob. cit., p. XXII de la Introducción, se hace referencia al contenido de estas dos notas.

15.500 en primaria, 9.500 en secundaria, y más de 8.000 en Formación Profesional y cursos de aprendizaje del idioma.

En relación con los datos de empleo, a fecha de 31 de diciembre de 2024, 28.197 personas ucranianas en situación de protección temporal se encontraban dados de alta laboral en la Tesorería General de la Seguridad Social. En cuanto a las 84.654 personas con autorización de residencia concedida por otros motivos, 42.529 estaban en alta laboral. En cuanto a tipo de contrato, la mayoría (10.843) tenía un contrato indefinido a tiempo completo. Destacan a su vez quienes también lo tenían indefinido a tiempo parcial (5.764), a fecha 31 de diciembre de 2024. Entre los eventuales, también destacan los que tenían un contrato a tiempo completo (1.669).

A fecha 15 de enero de 2025, 91.492 personas procedentes de Ucrania tenían expedida la tarjeta sanitaria individual (TSI) por Protección Temporal Ucrania (título 58). Esto les permite recibir asistencia sanitaria integral en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles. A pesar de no contar con esta tarjeta sanitaria, todos los desplazados ucranianos tienen derecho a la sanidad universal.

3.3 TRATA DE SERES HUMANOS

3.3.1 Conceptos y riesgos específicos para los niños y niñas

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, define la trata de personas o de seres humanos, de la siguiente manera:

La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

Ha de tenerse muy presente, para lo que aquí interesa, que la definición jurídica internacional de la trata de niños y niñas es distinta de la de la trata de personas adultas, ya que aquella requiere solo de un acto (traslado, venta, recepción, entre otros), realizado con el propósito de someter a los menores de edad a explotación, y no es necesario demostrar ningún medio, como el engaño, la coacción o el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad.

Adicionalmente, el referido protocolo establece que la condición de menor invalida en todos los casos su consentimiento, aunque no se hayan utilizado medios inadecuados.

El Colectivo de Datos sobre la Lucha contra la Trata (CTDC), de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), hace la siguiente consideración:

Un elevado porcentaje de las víctimas identificadas son mujeres, lo cual concuerda con la antigua percepción de que el delito de trata afecta principalmente a las mujeres y se perpetra con fines de explotación sexual. Con el paso del tiempo, el porcentaje de víctimas masculinas ha aumentado, al reconocerse que los hombres también pueden ser víctimas de múltiples formas de explotación humana, incluida la explotación sexual, y al optimizarse los procesos de detección de casos. La proporción de niños y niñas, en relación con la de los adultos, es prácticamente la misma¹⁰⁶.

A su vez, el último informe publicado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons* (2022), constata que las mujeres y los niños víctimas corren mayor riesgo de sufrir violencia física durante el seguimiento, en comparación con los hombres. Las niñas y las mujeres tienen tres veces más probabilidades de sufrir violencia explícita o extrema en comparación con los niños y los hombres, mientras que en el caso de los niños este riesgo es aproximadamente dos veces superior al de los adultos. También se destaca que el porcentaje de varones identificados como víctimas de la trata de seres humanos se quintuplicó con creces entre 2004 y 2020 y, no obstante, hay pocos recursos relacionados con la trata que aborden las necesidades de las víctimas¹⁰⁷.

Ese informe señala que la trata de personas afecta principalmente a mujeres y niñas, siendo estas el 65 % de las víctimas identificadas.

El Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas (ACNUDH), en los *Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas*, al referirse a los niños víctimas de trata de seres humanos, recuerda que «el daño físico, psicológico y psicosocial que sufren en especial los niños objeto de trata y su mayor vulnerabilidad a la explotación hace necesario un tratamiento distinto del previsto para los adultos víctimas de trata de personas en las leyes, las normas y los programas»¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Portal de Datos sobre Migración, [The Counter Trafficking Data Collaborative](#), página web, estadísticas de la inmigración y emigración y trata de personas. Datos actualizados con fecha 13 de octubre de 2023.

¹⁰⁷ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), [Global Report on Trafficking in Persons 2022](#), Viena, 2022.

¹⁰⁸ ACNUDH, [Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas](#), Nueva York y Ginebra, 2010, p. 66.

Por su parte, el Convenio del Consejo de Europa de la lucha contra la trata de personas establece, que cuando un niño o una niña sea identificado como víctima, y si no está acompañado, los Estados partes: asegurarán su representación legal, establecerán su identidad y su nacionalidad y realizarán todos los esfuerzos necesarios para encontrar a su familia, cuando se trate del interés superior del menor.

En abril de 2021, la Comisión Europea presentó la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra la Trata de Seres Humanos (2021-2025), que incluía, como una de sus acciones clave, la evaluación y posible revisión de la Directiva contra la trata de seres humanos¹⁰⁹.

El 24 de junio de 2024, se aprobó la Directiva (UE) 2024/1712, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas¹¹⁰.

El «coste» del viaje hasta Europa

Los riesgos de trata y explotación que enfrentan las personas menores de edad y jóvenes que acceden a Europa de manera irregular, han sido puestos de manifiesto en el informe *Harrowing Journeys. Children and youth on the move across the Mediterranean Sea, at risk of trafficking and exploitation*, realizado por Unicef en colaboración con la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), que se centró en la ruta del mediterráneo central y que alertó sobre los altos niveles de abuso, tráfico y explotación¹¹¹.

Entre las personas más vulnerables en ese periplo se destaca a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que provienen del África subsahariana. Según la investigación realizada por ambas agencias, un adolescente del África subsahariana, que tiene educación secundaria y viaja en grupo a lo largo de la ruta del Mediterráneo central, enfrenta un riesgo del 73 % de ser explotado. Ese riesgo se reduce al 38 % cuando es

¹⁰⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la Unión Europea en la lucha contra la trata de seres humanos 2021-2025 ([COM/2021/171 final](#)), de 14 de abril de 2021.

¹¹⁰ [Directiva \(UE\) 2024/1712](#), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. 1712, de 24 de junio de 2024. La trasposición debería estar completada antes del 15 julio de 2026.

¹¹¹ Unicef y Organización Internacional de las Migraciones (OIM), [Harrowing Journeys. Children and youth on the move across the Mediterranean Sea, at risk of trafficking and exploitation](#), 2017.

de otra región. Tal aumento en el riesgo se explica por el racismo según sugieren informes e investigaciones cualitativas de la región mediterránea y de otros lugares¹¹².

También se destaca que las rutas migratorias regulares son en la práctica inaccesibles, por lo que, a menudo, la única opción es poner su destino en manos de traficantes de personas, por lo que son objeto de muy graves abusos y explotación.

Las dos agencias autoras del informe referido realizan una serie de propuestas «para proteger a los más vulnerables entre quienes se desplazan». Así, reclaman una estrategia múltiple que aborde la interacción de factores de exposición a los riesgos o que ayuden a mantener a los menores y jóvenes seguros¹¹³.

La línea que separa el tráfico de personas de la trata de seres humanos en los flujos que llegan a Europa de manera irregular constituye una cuestión que necesita de una mayor investigación, centrada en la situación y en las peripecias de las víctimas. De hecho, el Defensor del Pueblo ha podido apreciar, a través de las entrevistas mantenidas con algunas de estas personas, que en numerosas ocasiones comenzaron en procesos de tráfico de inmigrantes y, durante el trayecto o una vez en Europa, acabaron siendo víctimas de trata para diferentes tipos de explotación.

3.3.2 Cifras oficiales en España

Según datos del Ministerio del Interior, a lo largo del 2023 se identificaron 1.466 víctimas de delitos de trata y explotación de seres humanos (18 de ellas menores de edad). El 44 % del total de las víctimas fueron hombres y el 56 % mujeres. En una perspectiva temporal más amplia, en el quinquenio precedente se habían identificado un número solo ligeramente superior, 1.687 personas.

La nacionalidad predominante de las víctimas de trata con fines de explotación sexual y de delitos de explotación sexual y laboral fue la colombiana, mientras que la marroquí fue la mayoritaria en los casos de explotación laboral.

En el ámbito de la trata con fines de explotación sexual, en 2023 se identificó a 664 víctimas (294 de trata y 370 de explotación), en su inmensa mayoría mujeres (98 %) procedentes de Sudamérica. Entre ellas se encontraban 12 menores de edad.

En cuanto a la trata vinculada a la explotación laboral, se observa el paulatino incremento de la trata laboral que la sitúa al mismo nivel que la sexual. Se identificaron 807 víctimas de ambos delitos (195 por trata y 612 por explotación), en su mayoría de origen marroquí y colombiano. La trata para otros fines (matrimonios forzados,

¹¹² En apoyo de esta idea, el citado informe se refiere a innumerables testimonios de jóvenes inmigrantes y refugiados del África subsahariana, que dejan claro que son tratados con mayor dureza y objeto de explotación debido al color de su piel.

¹¹³ Unicef y Organización Internacional de las Migraciones (OIM), *Harrowing Journeys*, ob. cit., p. 7.

criminalidad forzada o mendicidad) presentan cifras mucho menores. Del total de víctimas, 5 eran menores de edad, y en el quinquenio 2017-2022 fueron 79 los niños y niñas identificados como víctimas¹¹⁴.

Respecto al muy escaso número de identificación de víctimas menores de edad, conviene tener en consideración que, como han señalado algunos expertos a esta institución, ello puede ser debido a que determinadas formas de trata, como los matrimonios forzados, la criminalidad forzada o el aprovechamiento de la mendicidad, o bien se producen en entornos muy cerrados (incluso mediando vínculos familiares) o, por la propia naturaleza de la modalidad que se contemple, se produce en contextos de acusada invisibilización y marginalización de las víctimas.

3.3.3 Retos para mejorar la identificación y protección de las víctimas

El procedimiento de identificación y protección de menores víctimas de trata sigue enfrentándose a graves desafíos, muchos de ellos relacionados con los procedimientos utilizados para determinar la edad y con los protocolos utilizados para identificar las víctimas de trata en general y, en particular, para los menores.

El Reglamento de Extranjería insiste en la necesidad de velar en todo momento por la preservación del interés superior de los menores víctimas y, en buena lógica, prevé también la posibilidad de que sean derivados a recursos específicos para víctimas de trata, por razones de protección o para ofrecerles una asistencia especializada¹¹⁵.

A pesar de la anterior previsión, la mayor parte de los escasos niños y niñas identificados como víctimas no son acogidos en centros de protección específicos. La necesidad de extremar las cautelas en la identificación de las víctimas de trata de seres humanos ha sido reiteradamente señalada por el Defensor del Pueblo. Así, en el informe *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*, esta institución ya alertó acerca de las importantes deficiencias detectadas en el protocolo establecido para la identificación de las víctimas de trata en general y, en particular, para las menores de edad¹¹⁶.

¹¹⁴ Ministerio del Interior, [Situación en España](#), página web. Entrada sobre las estadísticas correspondientes al año 2023, elaboradas por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado-CITCO de la Secretaría de Estado de Seguridad.

Los datos del quinquenio 2017-2022 se toman del documento del Grupo de Expertos sobre la acción contra el tráfico de seres humanos del Consejo de Europa (GRETA), [Evaluation Report Spain. Third evaluation round. Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings](#), Estrasburgo, 2023.

¹¹⁵ Se mantiene con la misma redacción en el artículo 154 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre de 2024.

¹¹⁶ Defensor del Pueblo, [La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles](#), 2013, especialmente pp. 140-170.

Además, y como quiera que las carencias del procedimiento de determinación de la edad afectan singularmente a las niñas y niños que viajan sin la compañía de personas adultas, el Defensor del Pueblo, con motivo de la elaboración del informe monográfico titulado *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*, recomendó en 2012 a la Fiscalía General del Estado que se dictasen instrucciones acerca del procedimiento de determinación de la edad en las que, entre otras cuestiones, en la solicitud de informe al servicio médico forense o al especialista en medicina legal, el objeto de que la pericia se extienda a examinar la existencia de indicios de cualquier forma de violencia o maltrato.

También solicitó que, tras recabarse el informe médico forense, y antes de dictar el decreto que fija la edad, se celebre una comparecencia con el niño o la niña interesado con la debida asistencia y en presencia de intérprete, si resulta necesario, en que se le manifiesta el resultado del informe, con indicación de las pruebas utilizadas, para formularse las alegaciones oportunas¹¹⁷.

Se aprecian también situaciones de riesgo en algunos casos de niños y niñas acompañados de personas adultas. A este respecto, el Defensor del Pueblo ha formulado recomendaciones para mejorar las significativas carencias apreciadas en la detección y protección de estos menores que, además de encontrarse en situaciones de riesgo, pueden en muchas ocasiones presentar indicadores de trata de seres humanos¹¹⁸.

En los últimos informes anuales de esta institución se ha llamado la atención sobre la necesidad de iniciar un procedimiento ágil que permita que, una vez registrada la persona menor de edad, se informe inmediatamente a la fiscalía y a la entidad autonómica de protección de menores de su llegada y del centro de acogida humanitaria al que se le ha derivado. Una vez en el centro, se habría de iniciar el procedimiento previsto en cada comunidad autónoma para la valoración de la situación de riesgo y para la realización de las actuaciones necesarias para su adecuada identificación.

Todo ello no debería implicar necesariamente la separación de la persona adulta que acompaña al menor y el ingreso de este en un centro de protección, ya que, si se constata que no se han producido situaciones de dejación o trato inadecuado, la actuación de los poderes públicos se debería limitar a garantizar los derechos que asisten al menor y a disminuir los factores de riesgo que le afecten.

Se constata el aumento de mujeres en situaciones de especial vulnerabilidad en las llegadas marítimas (mujeres solas, con menores a cargo, con necesidades de protección

¹¹⁷ Defensor del Pueblo, *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*, 2012, pp. 191-192.

¹¹⁸ Defensor del Pueblo, *La migración en Canarias*, ob. cit., p. 53.

internacional o que presentan indicadores de trata de seres humanos) entre ellas, se aprecia una presencia significativa de mujeres muy jóvenes, embarazadas o acompañadas de bebés.

Esta realidad preocupa especialmente por las carencias detectadas en la determinación de la edad. La utilización de procedimientos, con sus considerables márgenes de error, la ausencia de un enfoque de género y su aplicación restringida solo a los supuestos en los que la interesada declara ser menor de edad, facilita que las adolescentes con indicadores de trata de seres humanos o con necesidades de protección internacional, que son interceptadas intentando entrar irregularmente en territorio nacional, no sean detectadas con la necesaria celeridad.

A todo ello debe unirse que un número significativo de las mujeres tiene necesidades de protección internacional, además de indicadores de trata de seres humanos, en varios casos, pese a lo cual el número de mujeres que manifiesta su voluntad de solicitar protección internacional es aún muy escaso.

El Grupo de Expertos sobre la lucha contra la trata de seres humanos (GRETA, del Consejo de Europa), en su último informe sobre España, advirtió que los esfuerzos realizados resultaban insuficientes para atender la trata de niños y niñas, así como de que los procedimientos de identificación de las víctimas menores de edad no garantizan su interés superior. Recordando sus recomendaciones anteriores, ese grupo de expertos instó a las autoridades españolas a intensificar sus esfuerzos para prevenir y combatir la trata infantil, a identificar a las víctimas de trata menores de edad y a proporcionarles la asistencia adecuada, en particular garantizando que quienes estén no acompañados y separados de sus familias se beneficien de medidas efectivas de atención, incluyendo alojamiento, acceso a la educación y a la asistencia sanitaria¹¹⁹.

Además, el GRETA considera que las autoridades españolas deben revisar los procedimientos de evaluación de la edad aplicados a las posibles víctimas de trata. En particular, defiende que la evaluación de la edad no debe basarse en un examen médico, sino en una evaluación del desarrollo físico y psicológico del niño o la niña.

Para completar este panorama hay que hacer mención a la posición mantenida en este ámbito por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer en sus observaciones finales sobre el noveno informe periódico de España. En dichas observaciones se señalan varias cuestiones que, de manera directa o indirecta, afectan

¹¹⁹ GRETA, *Evaluation Report Spain*, ob. cit., p. 50. También se apunta a la necesidad de aumentar la capacidad de detección por parte de cualquier profesional que pueda entrar en contacto con estos niños y niñas, garantizar que su interés superior sea la consideración primordial y aumentar la disponibilidad de plazas en alojamientos seguros y especializados, con profesionales adecuadamente formados.

a los niños y niñas víctimas de trata o aquellos cuyos progenitores lo son. Entre ellas, la ausencia de una legislación exhaustiva sobre la trata y el hecho de que la mayoría de las víctimas son mujeres y niñas que caen en las redes de trata con fines de explotación sexual, y que a menudo no son detectadas por los efectivos de control fronterizo, padeciendo limitaciones para acceder a la justicia.

Por ello, el referido comité realizó a España diferentes recomendaciones¹²⁰.

3.4 LAS VÍCTIMAS DE TRATA Y DE VIOLENCIA SEXUAL EN EL NUEVO REGLAMENTO DE 2024

El Defensor del Pueblo, en informes recientes, ha mostrado su especial preocupación ante las diferentes formas de violencia ejercida contra los niños y las niñas, y las distintas medidas a adoptar para lograr su eliminación y la efectiva protección de quienes se puedan encontrar en riesgo de padecerla.

Los niños y niñas extranjeros también son víctimas de violencias, asociadas o no a la situación migratoria tanto cuando viajan solos como cuando lo hacen acompañados de sus padres o de otros adultos. Sin embargo, no son muchos los preceptos dedicados en la normativa de extranjería a su protección. Mas allá de las posibles víctimas de trata citadas en el apartado anterior, 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 (RELOEXIS), prevé la protección y autorización de residencia de los hijos e hijas menores de edad, o mayores que tengan una discapacidad, de las mujeres víctimas de violencia de género, así como la protección de los menores que colaboren en la lucha contras redes organizadas¹²¹.

El nuevo reglamento de 2024 incorpora, acertadamente, a criterio del Defensor, dos novedades en favor del interés de los menores. La primera favorece la reagrupación familiar de los menores que se encuentran en el país de origen, cuando su padre, madre o tutor hayan sido víctimas de esas redes y hayan colaborado en su desarticulación¹²².

La segunda novedad del reglamento es que regula la protección administrativa de las víctimas de violencia sexual mediante una nueva autorización de residencia temporal y trabajo. Tanto si las víctimas son adultas, supuesto en el que se protegerá también a sus hijos e hijas menores, menores tutelados y mayores de edad que no puedan proveer a sus propias necesidades, como si son menores. Todo ello de conformidad con lo

¹²⁰ Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW), [Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de España \(CEDAW/C/ESP/CO/9\)](#). Documento publicado el 31 de mayo de 2023.

¹²¹ Situaciones que se mantienen en los artículos 133-136 y 142-146 del nuevo reglamento de 2024.

¹²² Artículo 147 del nuevo reglamento de 2024.

dispuesto en la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual¹²³.

¹²³ Artículo 137 y 141 del nuevo reglamento de 2024.

4 NIÑOS Y NIÑAS SOLOS: DE LA IDENTIFICACIÓN A LA PROTECCIÓN Y AL ACOMPAÑAMIENTO

4.1 LA LLEGADA Y SUS PRIMEROS CONTACTOS CON LAS ADMINISTRACIONES ESPAÑOLAS

El Código Civil dispone que cuando la entidad pública a la que esté encomendada la protección de los menores –en el correspondiente territorio– constate que un menor se encuentra en situación de desamparo, tiene la obligación de asumir su tutela y debe adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda, poniéndolo en conocimiento del ministerio fiscal y, en su caso, del juez que acordó la tutela ordinaria.

La resolución administrativa que declare la situación de desamparo y las medidas adoptadas se deben notificar de una forma legal e inmediata a los progenitores, tutores o guardadores y al menor afectado si tuviere suficiente madurez y, en todo caso, si es mayor de doce años, sin que sobrepase el plazo máximo de cuarenta y ocho horas. La información debe ser clara, comprensible y en formato accesible, incluyendo las causas que dieron lugar a la intervención de la Administración y los efectos de la decisión adoptada, y en el caso del menor, adaptada a su grado de madurez. Siempre que sea posible, y especialmente en el caso del menor, esta información se tiene que facilitar de una forma presencial. Se considera como situación de desamparo la que se produce de hecho a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando estos queden privados de la necesaria asistencia moral o material.

Las actuaciones a realizar por los distintos organismos en relación con estos niños y niñas se detallan en el artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEXIS). Este precepto constituye el único caso previsto en la citada norma en el que la residencia legal no ha de ser autorizada administrativamente, sino que nace *ex lege*.

Su estructura está integrada por doce apartados, sobre algunos de los cuales conviene hacer aquí algunas consideraciones.

Requerimientos para la repatriación de los menores

En el contenido del artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000 (LOEXIS) puede distinguirse, como una primera cuestión, la ordenación general del procedimiento de repatriación, a la que se dedican varios apartados a lo largo del precepto.

Así, los dos primeros párrafos del artículo se ocupan de regular la promoción y establecimiento de acuerdos de colaboración con los países de origen de los menores,

a fin de propiciar su protección y retorno, mientras que en el apartado quinto se establece el itinerario que ha de seguirse para decidir sobre la posibilidad o la conveniencia de la repatriación a su país de origen, con vistas exclusivamente a su reintegración familiar o a la asunción de la tutela por las entidades idóneas de dicho país.

Ha de tenerse en cuenta que estas medidas han tenido hasta el momento una escasa virtualidad práctica y que incluso cuando se ha intentado lograr tal retorno aplicando una vía pretendidamente expeditiva ha dado lugar a un firme cuestionamiento judicial.

En este ámbito cabe mencionar por su relevancia el acuerdo firmado en 2007 con Marruecos sobre la cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, que ha sido objeto de análisis por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo¹²⁴.

Como resultado del examen sistemático del ordenamiento aplicable, el Tribunal Supremo concluyó que el acuerdo de 2007 no constituye por sí solo fundamento normativo suficiente para decidir el retorno de los menores, básicamente porque no contempla ningún trámite ni requisito procedimental. Por ello, como en cualquier otra actuación administrativa, «máxime si puede afectar a los derechos fundamentales de las personas, las autoridades españolas deben encauzar su actuación a través del correspondiente procedimiento administrativo, como garantía de la legalidad y el acierto de su decisión y como salvaguardia de los intereses de los afectados», en este caso, por el procedimiento regulado en la Ley y el Reglamento de extranjería (Fundamento de derecho 7).

Adicionalmente hay que señalar que el apartado 6 detalla el procedimiento a seguir para que el menor pueda ejercer el derecho a que su opinión sea tenida en cuenta en este proceso, que incluye la capacidad para actuar en la vía administrativa y en la contenciosa si se tiene al menos 16 años de edad, y una alternativa para los niños y niñas menores de dicha edad que tengan suficiente juicio y hayan manifestado una voluntad contraria al criterio de quienes ostenten su tutela o representación.

¹²⁴ [Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 114/2024, de 22 de enero de 2024](#). Esta sentencia salió al paso de las alegaciones de excepcionalidad que realizaron los recurrentes, vinculadas a una entrada masiva de menores en la ciudad autónoma de Ceuta, al indicar que «la invocación de circunstancias excepcionales por parte de los recurrentes resulta abstracta, pues no explica la absoluta pasividad de la Administración: lo que en un primer momento podría resultar comprensible dista de serlo cuando la situación se prolonga en el tiempo. De aquí que no quepa justificar una interpretación laxa de la legalidad, ni menos aún una dispensa de su cumplimiento, invocando circunstancias excepcionales» (Fundamento de derecho 6).

El cuándo y el cómo sobre la atención inmediata y la determinación de la edad

Los apartados 3 y 4 del artículo 35 de la Ley orgánica 4/2000 son los que más actuaciones del Defensor del Pueblo han suscitado en esta materia, así como respecto de los que el Tribunal Supremo se ha pronunciado en numerosas ocasiones y a través de ellos se establece el procedimiento a seguir al localizar a una persona extranjera indocumentada, cuya minoría de edad no pueda establecerse con seguridad¹²⁵.

El precepto prevé la intervención de cuatro organismos diferentes, otorgando a cada uno un cometido específico. Así, a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado les corresponde en este supuesto la comunicación y traslado a los servicios de protección de menores. A estos les compete prestar la atención inmediata que el presunto menor precise, y al ministerio fiscal disponer lo necesario para, junto con el cuarto organismo (las instituciones sanitarias), determinar la edad de la persona extranjera.

Esa atribución de competencias suscita numerosos problemas en la práctica a pesar del desarrollo reglamentario (artículo 190 del Reglamento de Extranjería de 2011) y del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores extranjeros no acompañados del año 2014.

A la vista de las quejas recibidas y de las visitas del Defensor del Pueblo en las que ha podido comprobar su funcionamiento en la práctica en diversos lugares, se ha de insistir en que deben aclararse y unificarse aspectos de este procedimiento, ya que existen notables diferencias en su aplicación en función de la provincia de llegada.

Así, en el caso de Canarias, se aprecia una cierta confusión en cuanto a la interpretación del inciso «cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad», contenido en el párrafo tercero del artículo que se viene glosando. Al respecto, se aprecia que deben unificarse las diferentes prácticas detectadas según el lugar de llegada, de manera que quienes efectúan la primera identificación a la arribada a costas conozcan el protocolo, que necesariamente deberá adaptarse al volumen de llegadas y a los recursos existentes en cada isla, pero que, en cualquier caso, han de estar asistidos de intérpretes y de personal especializado en infancia que les facilite la toma de una primera decisión¹²⁶.

¹²⁵ En la [jurisprudencia relacionada con la Ley 4/2000](#), sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, se puede comprobar que la práctica totalidad de ella está relacionada con impugnaciones a los decretos de determinación de la edad (fecha de la última consulta, 17 de julio de 2024).

¹²⁶ A este respecto, el Defensor del Pueblo señaló en su *Informe anual 2023* (p. 76 y ss.), la conveniencia de que los equipos de atención inmediata en emergencias de ayuda humanitaria a inmigrantes llegados por las costas incluyan entre sus funciones la detección e identificación de menores de edad, para lo cual deben contar con los medios materiales y personales necesarios y se coordinen eficazmente con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, los servicios sanitarios y de protección de menores autonómicos.

La otra cuestión que en este campo es preciso revisar se refiere al alcance de la obligación legal, que compete a los servicios de protección de menores autonómicos, de prestar la atención inmediata que precise el presunto menor. La inmediatez que la situación requiere resulta de imposible cumplimiento práctico si, como ocurre ahora, en las llegadas a las costas no hay destacado personal de los servicios de protección de menores. Habría que establecer, pues, un protocolo de coordinación entre la Administración General del Estado y la entidad de protección de menores autonómica, adaptado a la realidad de cada territorio de llegada.

No obstante, la atención inmediata va más allá de las cuestiones relacionadas con una primera asistencia básica. Con ocasión de las actuaciones realizadas en materia sanitaria de menores extranjeros –de las que se ha dado cuenta en el capítulo 3– se solicitó también información específica a aquellos territorios en los que tiene especial incidencia las llegadas de menores extranjeros no acompañados.

Nuevamente merece especial atención la situación en Canarias, dado el elevado número de menores extranjeros solos llegados por vía marítima. En las actuaciones iniciadas para conocer la atención sanitaria prevista para las personas que llegan en pateras, se detectó la carencia de un sistema de identificación inequívoco que garantice la trazabilidad de la información sanitaria desde la primera atención (en el muelle, en la costa o en la playa), desde un centro de atención temporal de extranjeros (CATE), desde centros de acogida humanitaria de emergencia y derivación (CAED), desde centros de acogida de menores u desde otros centros de acogida a personas migrantes. Tal carencia ocasiona un cierto número de duplicidades y errores de registro por la falta de asignación de un NIE, tanto a personas adultas como a menores de edad.

Respecto a la determinación de la edad, la intervención del ministerio fiscal a estos efectos se limita a aquellos casos en que los funcionarios policiales detectaran la presencia de una persona indocumentada, cuya minoría de edad pueda resultar dudosa. No se debería iniciar, por tanto, este procedimiento en aquellos casos en los que la minoría de edad no resulte dudosa, ni tampoco en aquellos supuestos en los que la persona no esté indocumentada.

La Fiscalía General del Estado ha considerado –y así lo ha hecho público en su *Memoria Anual*, fechada de 2023– que la única solución a los problemas que se plantean en torno a esta cuestión es el desarrollo de una ley específica reguladora de la determinación de la edad que diseñe un procedimiento judicial, en el ámbito de la jurisdicción civil, con todas las garantías de audiencia y debida asistencia al posible menor.

El 29 de noviembre de 2024, el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 1/2000 de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil para regular el procedimiento de determinación de la edad.

Hasta tanto la citada norma sea una realidad, la jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta materia mantiene el criterio de que si la persona interesada aporta un acta de nacimiento o un pasaporte que no han sido impugnados, no es razonable considerarla indocumentada, a efectos del citado artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000. A pesar de ello, el Defensor del Pueblo recibe numerosas quejas que ponen de manifiesto que este criterio jurisprudencial no siempre se aplica¹²⁷.

A juicio del Defensor del Pueblo, es preciso aclarar esta cuestión, ya que en algunas provincias se inician procedimientos de determinación de la edad a todos los menores indocumentados, aunque su minoría de edad no resulte dudosa, y también en supuestos en los que la persona que llega a las costas aporta documentación que acredite su minoría de edad.

Por último, en lo que toca a este asunto, en la colaboración de las instituciones sanitarias a requerimiento del fiscal se aprecian igualmente notables diferencias en función de la provincia. En Canarias, esta coordinación resulta particularmente relevante cuando las llegadas se dan a las islas menores, atendiendo a los medios materiales y personales de sus centros hospitalarios¹²⁸.

4.2 PROTECCIÓN A LA INFANCIA NO ACOMPAÑADA: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

La labor de supervisión del Defensor del Pueblo respecto de las actuaciones de las administraciones en la protección de los derechos de la infancia y de su superior interés se efectúa principalmente a través de la tramitación de las quejas y de la realización de visitas periódicas a puntos de especial interés como ya se ha señalado en el presente informe. De todo ello se da cuenta en los informes anuales de la institución, así como en

¹²⁷ El Defensor del Pueblo ha señalado este aspecto en distintas publicaciones, entre las que cabe destacar, el [Informe anual 2021](#), p. 131, [Informe anual 2022](#), pp.166-167, y su último [Informe anual 2023](#), pp.76-79.

¹²⁸ Esta institución aludió a esta cuestión en su [Informe anual 2023](#), pp. 78-79, cuando indicó que «la gestión eficaz de los recursos públicos en situaciones de emergencia humanitaria, como las que se han vivido en varias ocasiones durante 2023 en la Isla de El Hierro (Santa Cruz de Tenerife), debe llevar a priorizar las actuaciones sanitarias propiamente dichas respecto a la realización de pruebas de determinación de la edad. La prioridad ha de ser preservar la capacidad asistencial de las urgencias médicas que las personas recién llegadas en pateras precisan, tras largas y penosas travesías, y que es igualmente necesaria para atender a la población local».

los resúmenes especializados que se publican con la recopilación de las actuaciones relativas a los derechos de la infancia y la adolescencia¹²⁹.

Los criterios centrales que orientan esta labor emanan de la Constitución, así como de la Convención sobre los Derechos del Niño, y pueden concretarse en la verificación del grado de cumplimiento práctico del derecho a la no discriminación, los derechos a la vida y el desarrollo, los derechos a ser escuchado y que su opinión sea tomada en cuenta y la consideración primordial del interés superior del menor.

La infancia en movimiento se encuentra con frecuencia «atrapada» entre estos principios y los que derivan de la normativa de inmigración o de protección internacional que se aplica en cada Estado. En buena medida se trata de una situación común en aquellos Estados que, por diferentes motivos, reciben flujos de niños y niñas solos.

La Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y la núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño, establece unos principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional.

Ambos comités alientan a los Estados parte a velar porque las autoridades responsables de los niños desempeñen una función rectora, con competencias claras para la adopción de decisiones, en las políticas, las prácticas y las decisiones que afectan a sus derechos en el contexto de la migración internacional.

Además, animan a los Estados a incorporar al análisis de las medidas que afectan a la infancia en contexto de migración internacional a las autoridades con responsabilidades en la materia, citando expresamente a aquellas que tienen responsabilidad en la protección de menores, así como a las denominadas autoridades migratorias, al objeto de que analicen los efectos de sus acciones sobre estos niños y niñas y sobre sus necesidades.

A juicio de los comités citados, a fin de hacer efectivos los derechos de la infancia en el contexto de la migración internacional, las políticas y prácticas que se elaboren y apliquen tienen que hacer las siguientes previsiones:

- Políticas amplias, interinstitucionales, entre las autoridades encargadas del bienestar y la protección infantil y otros órganos decisivos, en particular con respecto a la protección social, la salud, la educación, la justicia, la migración y las cuestiones de género; y entre las administraciones regionales, nacionales y locales.

¹²⁹ Las publicaciones que recogen monográficamente cada año los contenidos sobre menores y adolescentes incluidos en los informes anuales se pueden consultar en el siguiente enlace: <https://www.defensordelpueblo.es/grupo-social/menores/>.

- Recursos suficientes, incluidos los presupuestarios, para asegurar la aplicación efectiva de las políticas y programas.
- Una capacitación continua y periódica de los funcionarios encargados de la protección infantil, la migración y cuestiones conexas acerca de los derechos de los niños, los migrantes y los refugiados y acerca de la apatridia, incluida la discriminación interseccional.

4.2.1 Marco jurídico de protección

Estos mecanismos de protección tienen su reflejo en la legislación española en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, con las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, ambas de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Estas modificaciones se justificaban en sus preámbulos por los cambios sociales producidos y por la necesidad de mejorar los instrumentos de protección jurídica para conseguir el cumplimiento efectivo del artículo 39 de la Constitución, que establece la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y, en especial, de los menores de edad, de conformidad con los convenios internacionales.

Así, a través de la norma orgánica, se modificó el artículo 2, incorporando tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los últimos años como los criterios de la Observación general núm. 14, 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.

Este concepto se define desde un contenido triple en el que el interés superior del menor tiene una misma finalidad: asegurar el respeto completo y efectivo de todos los derechos del menor, así como su desarrollo integral. En concreto:

- Derecho sustantivo en el sentido de que el menor tiene derecho a que, cuando se adopte una medida que le concierna, sus intereses hayan sido evaluados y, en el caso de que pugnen con otros intereses, se efectúe una ponderación a la hora de llegar a una solución.
- Principio general de carácter interpretativo, de manera que si una disposición jurídica puede tener varias interpretaciones ha de optarse por aquella que mejor responda a los intereses del menor.
- Norma de procedimiento.

El derecho fundamental del menor a ser oído y escuchado se desarrolla de forma más detallada (artículo 9 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección

Jurídica del Menor) y se sustituye el término «juicio» por el de «madurez», por ser un término más ajustado al lenguaje jurídico y forense.

Se modificó igualmente el apartado 2 del artículo 10, añadiendo la posibilidad de facilitar a los menores el acceso a mecanismos adecuados y adaptados a sus necesidades para plantear sus quejas ante la figura del Defensor del Pueblo o instituciones autonómicas homólogas.

Además, se reforzó la tutela judicial efectiva de los menores a través de la posibilidad de que soliciten asistencia legal y el nombramiento de un defensor judicial. Ahora bien, ha de hacerse notar el escaso número de resoluciones judiciales que se han adoptado en relación con las situaciones que aquí se vienen considerando. De hecho, los pocos pronunciamientos judiciales que existen se han producido gracias a la intervención de entidades de la sociedad civil, que han acudido a los tribunales acompañando a los menores o han actuado en su nombre.

Por su parte, la Ley 26/2015, de 28 de julio, recoge las modificaciones de la Ley de protección jurídica del menor, que se centran en la adaptación de los principios de actuación administrativa a las nuevas necesidades que presenta la infancia y la adolescencia en España. En su exposición de motivos cita, entre otros ejemplos, la situación de los menores extranjeros. Además, realizó una profunda revisión de las instituciones del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Por lo que se refiere específicamente a los menores que llegan solos se destacan dos cuestiones, la acreditación de la edad y el cese de la tutela, que se abordan a continuación.

Acreditación de la edad

La primera de ellas se refiere a la atribución que realiza, en el artículo 12.4 de la mencionada ley, al ministerio fiscal de la competencia para la realización del juicio de proporcionalidad que pondere adecuadamente las razones por las que se considera que el pasaporte o el documento equivalente de identidad presentado, en su caso, no es fiable.

Al tiempo de la preparación del presente informe se tuvo conocimiento de la remisión de una nota interna conjunta de varias fiscalías de sala sobre la documentación requerida para acreditar la edad dubitada de extranjeros. La citada nota pretende establecer criterios comunes de actuación en relación con ciertos documentos aportados por ciudadanos extranjeros para acreditar su edad en el marco de expedientes de su determinación, los cuales son auténticos en cuanto al soporte, pero resultan dudosos por diferentes razones, en cuanto a su contenido. En concreto, se señala que el examen del asunto «ha permitido detectar ciertos desajustes o falta de sintonía con dicha doctrina

que deben corregirse para fortalecer y llevar a buen término la relevante función atribuida a los fiscales en el artículo 12.4 LOPJM [Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil]».

La doctrina a la que hace referencia el inciso transcrito es la establecida por el Tribunal Supremo, Pleno de la Sala de lo Civil, en la Sentencia 453/2014, de 23 de septiembre, que indicó lo siguiente:

El inmigrante de cuyo pasaporte o documento equivalente de identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado para ser sometido a pruebas complementarias de determinación de su edad, pues no cabe cuestionar sin una justificación razonable por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido. Por tanto, procede realizar un juicio de proporcionalidad y ponderar adecuadamente las razones por las que se considera que el documento no es fiable y que por ello se debe acudir a las pruebas de determinación de la edad. En cualquier caso, ya se trate de personas documentadas como indocumentadas, las técnicas médicas, especialmente si son invasivas, no podrán aplicarse indiscriminadamente para la determinación de la edad.

Pese a esa doctrina, los decretos dictados por la Fiscalía respecto de menores documentados con pasaportes de su nacionalidad no han cesado. Esta actuación ha provocado también una abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo, en la que se establece, ante la falta de impugnación de la documentación, que es coincidente con la declaración del menor por lo que se refiere a su edad, ni es razonable considerarlo como indocumentado ni que prevalezcan dudas relativas a la fiabilidad del documento. Por lo anterior, la Fiscalía –en la nota a la que se ha aludido– ha interpretado lo siguiente:

El mandato legal a los/las Sres./Sras. fiscales de efectuar un juicio de proporcionalidad en el expediente de determinación de edad sobre la fiabilidad de los documentos recogido en el art 12.4 de la LOPJM, y la exigencia de impugnación a la que se refiere el Tribunal Supremo, pueden compatibilizarse, en aquellos casos en los que se cuestione, con todas las pruebas objetivas necesarias practicadas en las diligencias preprocesales, y con argumentos razonables, expuestos y motivados pormenorizadamente en el Decreto que excluye la minoría de edad, actuaciones que posteriormente habrán de ser trasladadas al proceso civil como fundamento de la impugnación de su eficacia, lo que exige el establecimiento de cauces de comunicación y de coordinación entre los fiscales de las secciones de menores y especialistas en trata de personas y extranjería y los fiscales de las secciones de civil.

A la vista de las quejas que sobre este asunto viene recibiendo el Defensor del Pueblo, no parece que la cuestión esté en vías de solución, ya que las consecuencias prácticas de la actual interpretación de la Fiscalía suponen que personas extranjeras,

documentadas con pasaportes que acreditan su minoría de edad, queden en la calle en situación de irregularidad sin posibilidad de acceder a otros recursos¹³⁰.

Cese de la tutela

La segunda cuestión, que supuso un giro en la regulación, se debe a la introducción de un nuevo apartado en el artículo 172 del Código Civil, en lo relativo al cese de la tutela –que, por lo demás, no sufrió modificaciones en los asuntos centrales–, la definición del desamparo y la atribución de la tutela por ministerio de la ley a la correspondiente entidad autonómica de protección de menores. Concretamente, en el párrafo quinto de dicho precepto se establecieron nuevas causas para el cese de tutela. El texto de la norma quedó del siguiente modo:

La Entidad Pública cesará en la tutela que ostente sobre los menores declarados en situación de desamparo cuando constate, mediante los correspondientes informes, la desaparición de las causas que motivaron su asunción, por alguno de los supuestos previstos en los artículos 276 y 277.1, y cuando compruebe fehacientemente alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que el menor se ha trasladado voluntariamente a otro país.
- b) Que el menor se encuentra en el territorio de otra comunidad autónoma, en cuyo caso se procederá al traslado del expediente de protección y cuya Entidad Pública hubiere dictado resolución sobre declaración de situación de desamparo y asumido su tutela o medida de protección correspondiente, o entendiere que ya no es necesario adoptar medidas de protección a tenor de la situación del menor.
- c) Que hayan transcurrido doce meses desde que el menor abandonó voluntariamente el centro de protección, encontrándose en paradero desconocido.

Responsabilidad sobre la tutela

El menor extranjero que se halla en territorio español sin compañía de un adulto que ejerza de manera efectiva los deberes de protección para atender sus necesidades de asistencia moral o material se encuentra legalmente en situación de desamparo. Por ministerio de la ley su tutela la asume la entidad pública de protección de la comunidad o ciudad autónoma en la que se encuentre, conforme a lo dispuesto en el artículo 172 del Código Civil y en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

Esta ley orgánica, como consecuencia del reparto constitucional y estatutario de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, establece que, cuando se

¹³⁰ A título ilustrativo, puede citarse la Sugerencia que el Defensor del Pueblo formuló, el 22 de febrero de 2024, a la Fiscalía General del Estado en este sentido, [acerca de la determinación de edad de un menor documentado](#).

hace referencia a competencias de carácter administrativo, estas corresponden a las comunidades autónomas y a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Por ello, en el Apéndice normativo del presente informe se incluye una relación de las leyes autonómicas y las referencias que hacen a la infancia en movilidad.

4.2.2 Perspectiva de los servicios de protección de menores

En el marco de los trabajos de preparación del presente informe se tomó contacto con una serie de servicios autonómicos de protección de menores, seleccionado según los criterios que constan en el ANEXO II (Cuestionario al Registro Central de Menores y a las brigadas provinciales de la Policía Nacional) y con los que se mantuvo una serie de entrevistas aplicando para ello el cuestionario que figura en el ANEXO IV (La voz de la juventud extutelada)¹³¹.

Con la información obtenida en las entrevistas se presenta a continuación, resumida en cuatro líneas temáticas principales (documentación, escolarización, empleo y transición a la vida adulta), las impresiones de dichos servicios.

Como cuestión preliminar, ha de destacarse que, de manera unánime, los servicios de protección de menores valoraron de forma muy positiva la reforma del 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 (Reglamento de Extranjería de 2011) efectuada en el año 2021, que será objeto de mayor atención en este mismo capítulo. Las opiniones recogidas coincidían en considerar que sus previsiones han supuesto un avance muy significativo, principalmente en lo relativo a la obtención de la documentación y para posibilitar la inserción laboral de los menores sometidos a sus procedimientos.

- **Documentación.** Con carácter general, las entidades consultadas consideran que, tras la referida reforma reglamentaria, los obstáculos que impedían la tramitación de la residencia a estos niños y niñas han desaparecido. Sin embargo, en algunos territorios continúan existiendo problemas para la obtención de las cédulas de inscripción, en los casos en que los menores afectados no cuentan con pasaportes.
- **Escolarización y estudios.** Se indicó que la mayoría de los niños y niñas tutelados reciben una formación profesional básica, en menor medida acceden a la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) y en muy pocos casos a las

¹³¹ Las entidades públicas de protección seleccionadas, en función de los criterios expuestos en la metodología indicada en el ANEXO II (Cuestionario al Registro Central de Menores y a las brigadas provinciales de la Policía Nacional de este informe), fueron las de Andalucía, Ceuta, Canarias, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, País Vasco, Principado de Asturias y Región de Murcia.

enseñanzas universitarias. Desde los servicios de protección de menores se explica esta situación por las diversas barreras que han de enfrentar, entre las que destacan: el bajo nivel formativo con el que llegan, la falta de conocimiento del idioma oficial, la edad a la que suelen llegar, su interés prioritario por la búsqueda de empleo, o por la falta de vínculos en España que les permitan seguir estudiando una vez alcanzan la mayoría de edad.

- **Empleo.** Se apreció un alto grado de coincidencia en la consideración de que, tras la reforma del reglamento, la incorporación al mercado laboral de estos menores resulta mucho más fácil. No obstante, los sectores de trabajo que generan empleo no necesariamente coinciden con las áreas de interés de la juventud en edad laboral en situación de tutela o extutelada. En la mayoría de las comunidades autónomas los sectores que ofrecen mayor empleabilidad para este colectivo son la hostelería y la agricultura.
- **Transición a la vida adulta.** Las entidades de protección indicaron que cuentan con recursos suficientes para acompañar a los menores que dejan de estar sometidos a su tutela en la transición a la vida adulta. Las principales diferencias entre los distintos territorios se observan respecto a la edad límite hasta la que estos jóvenes pueden permanecer en los recursos, el número de plazas disponibles según el tipo de recurso (existen recursos que cubren el alojamiento con otros que únicamente ofrecen acompañamiento sociolaboral) y las demandas específicas que reciben. En las entrevistas se ha detectado una falta de acompañamiento en otros ámbitos, como el psicológico y el jurídico y en la capacitación para el manejo de herramientas digitales (como el acceso al certificado digital o el manejo de la «carpetita ciudadana»).

4.2.3 El Registro de Menores Extranjeros No Acompañados como elemento fundamental del sistema

El artículo 35.10 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEXIS) establece que 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 pueden ser usados para una finalidad distinta a la prevista en el propio precepto.

Esta previsión se desarrolló en el artículo 215 del 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 (RELOEXIS)¹³², en cuyo primer apartado se dispone la creación del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA) en la hoy Dirección General de la Policía, con efectos exclusivos de identificación, y otorga su coordinación a la Fiscalía General del Estado¹³³.

El registro contendrá en asientos personales, individualizados y numerados, los datos relativos a la identificación de los menores extranjeros no acompañados, documentados e indocumentados, cuya minoría de edad resulte indubitada desde su localización o que se determine por decreto del ministerio fiscal¹³⁴.

Se prevé además que los servicios competentes de protección de menores, cuando conozcan que un menor se encuentra en situación de desamparo, habrán de comunicar a la mayor brevedad tanto a la Dirección General de la Policía como a la Secretaría de Estado de Migraciones, a través de las oficinas de extranjería, los datos que conozcan de su identidad.

Para garantizar la exactitud e integridad del registro, el ministerio fiscal podrá requerir a la Dirección General de la Policía cuantos datos tengan sobre estos para su remisión a los servicios de protección de menores, a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, policías autonómicas, locales, a instituciones sanitarias y a cualquier otra entidad pública o privada.

En 2014 se aprobó el Protocolo Marco sobre actuaciones relacionadas con los Menores Extranjeros No Acompañados. Este protocolo se concibió como un patrón de

¹³² El Reglamento 1155/2024 de 19 de noviembre (del 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 de 2024) no introduce modificaciones. Véase el artículo 214.

¹³³ La Instrucción 1/2017, de la Secretaría de Estado de Seguridad, establece que el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA) queda ubicado en el subfichero de la aplicación ADEXTTRA cuya titularidad corresponde a la Dirección General de la Policía, y su gestión a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Así mismo se le dota de naturaleza administrativa a efectos exclusivos de identificación.

¹³⁴ Se establecen también los datos que habrán de constar en el citado registro, que se desglosan del siguiente modo (artículo 215.1 del 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, RELOEXIS): a) Nombre y apellidos del menor, nombre y apellidos de los padres, lugar de nacimiento, nacionalidad y última residencia en el país de procedencia; b) tipo y numeración de la documentación identificativa del menor; c) su impresión decadal, datos fisonómicos y otros datos biométricos; d) fotografía; e) Datos relativos a la edad indubitada del menor o de la edad establecida por Decreto inicial del ministerio fiscal. En su caso, datos modificados por posterior Decreto; f) Centro de acogida o lugar de residencia; g) organismo público u organización no gubernamental, fundación o entidad dedicada a la protección de menores bajo cuya tutela se halle; h) traslados del menor entre comunidades autónomas; i) reconocimiento de su condición de asilado, protegido o víctima de trata; j) fecha de solicitud de la autorización de residencia; k) fecha de concesión o denegación de la autorización de residencia; l) cualesquiera otros datos de relevancia que, a los citados efectos de identificación, estimen necesarios el ministerio fiscal o la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.

buenas prácticas que, independientemente de su valor vinculante para las instituciones del Estado que lo suscriban, debería completarse con la redacción de los correspondientes protocolos territoriales para que —según sus normas estatutarias— pueda obligar a las administraciones autonómicas respectivas.

En ese protocolo se establece como objetivo la coordinación de la intervención 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 documentación¹³⁵.

Por lo que se refiere al Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, el citado protocolo plantea como objetivo lograr su adecuado funcionamiento con información fidedigna y completa para cumplir con sus dos funciones:

- La protección del interés superior de la persona menor de edad extranjera.
- La comprensión del fenómeno migratorio de la infancia de cara a adoptar iniciativas normativas o administrativas según se recoge en el Plan de Acción de la Unión Europea sobre Menores Extranjeros No Acompañados (años 2010-2014) adoptado el 6 de mayo de 2010.

Deben ser inscritas en el citado registro todas aquellas personas menores de edad extranjeras no acompañadas a las que no les sea aplicable el régimen jurídico de la Unión Europea o cuya ciudadanía de la Unión Europea no pueda determinarse con certeza y que, por encontrarse en situación de desamparo, estén tutelados por una entidad pública o privada, o sean susceptibles de guarda o de tutela.

Asimismo, han de inscribirse también quienes, cumpliendo con los criterios ya expuestos, hayan sido localizados por los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado por la presunta comisión de un hecho delictivo (Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores). En este supuesto, tan solo les serán de aplicación las disposiciones específicas de este protocolo destinadas a lograr la plenitud informativa del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados¹³⁶.

¹³⁵ [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](#), *Boletín Oficial del Estado*, núm. 251, 16 de octubre de 2014.

¹³⁶ La Secretaría de Estado de Seguridad dictó la Instrucción 1/2024, por la que se aprueba el procedimiento integral de la detención policial, que deja sin efecto los puntos 3 (excepto el apartado 3.2) y 4 del anexo a la Instrucción 1/2017, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se actualizaba el «Protocolo de actuación policial con menores». En caso de tratarse de un menor extranjero infractor, que no se encuentre en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, establece el apartado 4.14.3 de la misma instrucción, que cuando el resultado de las pruebas de determinación de la edad ordenadas por el juez acredite su minoría de edad, se procederá a su inscripción en el RMENA, haciendo entrega del menor a la entidad pública de protección, constando esto en el atestado y comunicándolo al fiscal (apartado 4.17.1 de la

El apartado 2.5 del protocolo incluye a los menores de un Estado miembro de la Unión Europea o al que le sea de aplicación su régimen jurídico. Sin embargo, el artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEXIS) no les sería de aplicación. De hecho, se establece que se someterán al citado protocolo solo en aquello que les sea favorable.

El apartado segundo, punto 2, del Capítulo II del protocolo prevé los casos en los que la reseña sea practicada por un cuerpo autonómico de policía. Se trata de unos supuestos en los que el ministerio fiscal debe velar porque los datos reseñados por la policía autonómica se remitan con urgencia a las correspondientes unidades de extranjería y fronteras del Cuerpo Nacional de Policía.

El protocolo establece también que debían introducirse en el registro, con la categoría menor en riesgo, a los niños y niñas indocumentados que accedían de manera irregular junto a sus progenitores o persona adulta de referencia. Esta cuestión fue objeto de análisis en el informe de esta institución *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*, en el que se alertó acerca de esta cuestión, formulando una Recomendación, que fue recogida en el citado protocolo¹³⁷.

El Defensor del Pueblo ha ido recogiendo en sus informes anuales, desde el año 2010, la problemática específica relacionada con el sistema de registro de los menores extranjeros no acompañados, que en última instancia afectan a su protección efectiva y facilitan su localización si abandonan el centro de protección¹³⁸.

A través de esos informes se ha dejado constancia de los avances registrados en la eficacia del Registro Central de Menores Extranjeros No Acompañados y en la agilización de los trámites para su consulta. Pese a ello, continuaron detectándose casos de falta de coordinación entre los distintos organismos con competencias sobre este registro, lo que propicia la duplicidad de identificaciones y dificulta el acceso a información actualizada sobre la situación de estos niños y niñas.

instrucción). Previamente, la instrucción 1/2012 de la Fiscalía General del Estado ya advertía, refiriéndose a los menores extranjeros no acompañados localizados como infractores, que «nada impide que su identificación deba constar en RMENA que tiene vocación general». En todo caso, el apartado 10.3.3. de la Instrucción 1/2017 determina que todas las reseñas policiales de menores quedarán contenidas en su correspondiente aplicación, debiendo mantener separadas y sin comunicación directa las reseñas de menores detenidos de aquellas otras practicadas con ocasión de trámites de determinación de edad o de identificación de menores no acompañados o indocumentados. De hecho, se insiste en que nada impide que el menor tenga asignado asiento en ambos registros.

¹³⁷ Defensor del Pueblo, [La trata de seres humanos en España. Víctimas invisibles](#), p. 284.

¹³⁸ Pueden verse los apartados correspondientes al Registro de Menores Extranjeros No Acompañados en los informes anuales del Defensor del Pueblo de 2010 a 2023.

Análisis del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA)

A continuación, se muestran los resultados del análisis realizado del funcionamiento del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, cuya metodología se puede consultar en los ANEXOS II y III de este informe. Se utiliza aquí el concepto «menor extranjero no acompañado» a fin de respetar la nomenclatura utilizada en 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 (RELOEXIS), así como en el subfichero de ADEXTTRA, que recibe el nombre de Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA)¹³⁹.

Además, en el análisis que se realiza del registro policial de los datos se ha respetado la nomenclatura utilizada en este. Para facilitar la comprensión de los términos, se explicará en cada apartado la definición utilizada por la Policía Nacional en cada asiento del registro.

Este registro es el único de ámbito nacional que incluye a menores extranjeros no acompañados y acompañados en situación de vulnerabilidad. Por un lado, tiene un papel importante en la protección de los menores, sobre todo desde la perspectiva policial y de identificación. Se trata de un instrumento capaz de cumplir su función relacionada con la protección del interés superior del menor siempre que la coordinación con los servicios de protección de menores garantice una comunicación fluida y frecuente. Corresponde, en última instancia, a la fiscalía lograr un grado de coordinación óptimo para que la información de cada menor esté completa y actualizada.

Son ocho los estados de los que consta el Registro de Menores Extranjeros no Acompañados:

- **«Mena activo»:** se registran los menores extranjeros no acompañados. También se registran los menores que, aunque puedan venir acompañados, posteriormente se encuentran en situación de desamparo por motivos diversos, como que los familiares no se quieran hacer cargo de ellos y se les retirase la custodia, o cualquier otra casuística que conlleve una situación de desprotección.
- **«Mayor de edad»:** se incluyen en esta categoría a los jóvenes que, habiendo sido inscritos como «mena activo», llegan a la mayoría de edad, o bien por la

¹³⁹ Tal y como se indicó en el capítulo 1 de este Informe, no se utiliza la expresión «menor migrante» para sustituir a la de «menor extranjero», puesto que no toda la infancia en movilidad, aunque se encuentre en contextos de migración internacional, es migrante. Se considera que la palabra «extranjero» define de manera más adecuada su situación y permite englobar en ella no solo a los niños y niñas que migran, sino también a los que se encuentran separados de sus familias, tienen necesidades de protección internacional o presentan indicadores de trata de seres humanos.

inscripción de los decretos de Fiscalía de mayoría de edad. En estos casos, el asiento en RMENA queda inactivo y sus datos de filiación son consultables en la aplicación ADEXTTRA como cualquier otra persona adulta extranjera.

- **«Cerrado fuga»:** en esa categoría se incluye a los menores que no se encuentran localizados en el centro de protección asignado. En estos casos, los servicios de protección a la infancia o los centros de protección deben comunicar de ese suceso a RMENA para actualizar la información de «mena activo» a «cerrado fuga».
- **«Reagrupación familiar»:** se clasifica en esta categoría los casos de menores que sean reagrupados con sus familiares en ejecución de resolución de los servicios de protección de las comunidades autónomas.
- **«Cerrado nacimiento España»:** bajo este estado se encuentran los casos en los que, habiendo sido un menor dado de alta como «mena activo» se comprueba con posterioridad que dicho menor nació en España y se le cierra el asiento en RMENA.
- **«Menor en riesgo activo»:** esta categoría la conforman los menores extranjeros acompañados que, por la forma de llegada, puede ser considerada víctimas potenciales de trata de seres humanos y están localizados en un recurso asistencial.
- **«Menor riesgo fuga»:** en esta categoría se incluye a los menores en riesgo activo que abandonan o desaparecen de los recursos de atención y dejan de estar localizados.
- **«Fallecimiento y adopción»:** esta categoría incluye a los menores fallecidos o que han sido adoptados.

Los hallazgos más significativos del análisis realizado en el Registro de Menores Extranjeros no Acompañados se resumen a continuación.

- **La base de datos generada por el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados alberga datos que van más allá de los referentes a los menores extranjeros no acompañados previstos en la normativa**

Al examinar los países de procedencia, la edad en el momento de la reseña y el volumen de reseñas por año, es posible intuir distintos perfiles ocultos dentro de las grandes categorías «mena activo», «mayor de edad» o «cerrado fuga», que serían las reservadas para identificar estrictamente a los menores extranjeros no acompañados.

Por otro lado, las categorías reservadas para identificar a los menores acompañados en situación de especial vulnerabilidad son plenamente identificables en RMENA y, en principio, no suponen una distorsión para los datos.

También son fácilmente identificables las duplicidades, circunstancia que revela que hay interés en mantener la base de datos actualizada y limpia, lo que ayuda al análisis de los datos y a una cuantificación más precisa de los menores extranjeros no acompañados.

A partir de los datos disponibles en Registro, se puede identificar a nivel nacional el número de menores reseñados por año, edad, sexo, país de nacimiento, nacionalidad, la plantilla policial que los ha identificado por primera vez y la que ha actualizado algún dato.

- **El análisis de los datos básicos generados por Registro de Menores Extranjeros No Acompañados muestra que se concibe como una herramienta de identificación policial, no pensada para análisis masivos**

El ya citado protocolo marco prevé que una de sus funciones es arrojar luz sobre el fenómeno de la infancia en movimiento para el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones por la Administración. Sin embargo, tal y como se están registrando los datos actualmente, la base de datos tiene algunas potencialidades, pero también limitaciones para cumplir con esa finalidad.

Una primera limitación para cumplir con el objetivo de servir de instrumento de análisis está relacionada con la manera con que se ha creado la base de datos y sus variables. Aunque durante el análisis realizado fue posible crear nuevas variables con los datos disponibles, no se puede identificar fácilmente, para análisis masivos, la edad en el momento de la reseña o la provincia y comunidad autónoma a las que pertenecen las plantillas policiales que introducen cada dato.

Por otro lado, el dato que se registra de la plantilla de reseña es muy útil para conocer donde son más localizados los menores por primera vez y no cambia. Sin embargo, la plantilla de última actualización cambia (desapareciendo la anterior) cada vez que un menor es localizado en otro territorio, lo que dificulta la trazabilidad de las diferentes plantillas (o provincias) por las que se ha movido cada menor.

Se pudo comprobar que las plantillas policiales conocían la existencia de un apartado donde se puede registrar, en formato texto abierto, información adicional, como, por ejemplo, la relativa a la forma de entrada o los distintos lugares por los cuales se ha movido la persona menor de edad. Sin embargo, se comprobó también que estos datos no siempre son cumplimentados ni se convierten en datos numéricos que se puedan analizar de forma masiva. Se podría añadir también en ese apartado los distintos centros de protección por los que pasa cada menor –aunque este dato no suele ser aportado

por los servicios de protección de menores—, siempre que se salvaguarde dicha información, de modo que no se pierda con su actualización¹⁴⁰.

Otra limitación adicional que hay que destacar está relacionada con los estados, que sirven para categorizar diferentes perfiles de menores inscritos en el RMENA. Al ser una base de datos viva, la etiqueta de diferentes estados sirve para consultas policiales, así como para identificar si un menor ha sido reseñado anteriormente y dónde, si es o no un menor extranjero no acompañado en estado «activo», o si se ha fugado en caso de estar categorizado como «cerrado fuga».

Sin embargo, como ocurre con el dato de las plantillas de última actualización, cuando el estado del menor cambia, no queda constancia de los estados anteriores por los cuales ha pasado. Esto podría resultar importante para analizar los supuestos de fuga y obtener información relevante al respecto.

La tercera limitación a efectos de investigación y de mejorar el conocimiento del fenómeno tiene que ver con el hecho de que los «estados» pueden ocultar distintos perfiles. En su actual conformación no permiten diferenciar, por ejemplo, los menores extranjeros no acompañados que han realizado un trayecto migratorio en solitario de aquellos que han migrado con sus padres y han caído en desamparo posteriormente. Ambos casos están inicialmente categorizados como «mena activo» y, posteriormente, como «mayores de edad», cuando llegan a los 18 años. De hecho, si observamos las nacionalidades de los etiquetados como «mena activo» es posible pensar que los nacidos en Iberoamérica son menores que han realizado su trayecto migratorio con sus familiares y cayeron en desamparo, conformando un perfil distinto de los menores que migran en solitario.

- **Se han detectado diferentes criterios, en función de las provincias, para la asignación de asientos o variación de situaciones**

El protocolo marco establece que todos los decretos del ministerio fiscal por los que se concluyan unas diligencias preprocesales de determinación de la edad, incluidos aquellos casos en los que se decreta la mayoría de edad, sean inscritos en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados. Sin embargo, durante el análisis realizado se comprobó que hay plantillas que asignan un asiento en RMENA antes de las pruebas de determinación de la edad, frente a otras plantillas que no asignan asiento hasta que no tienen el decreto de determinación de edad de la Fiscalía que establezca la minoría de edad. Por ello, no en todos los casos, se anotan en el registro a quienes son declarados mayores de edad.

¹⁴⁰ Según se pudo observar, en algunos registros se incorporaba información de este tipo mediante un campo de texto libre. Ello, sin embargo, impide un análisis masivo de estos datos.

También se apreciaron diferencias de criterio a la hora de categorizar a la infancia ucraniana llegada en 2022. Algunas plantillas los consignaron como «mena activo» y también como «menores en riesgo».

Es posible que muchos de los que se han registrado como «mena activo» no hayan ingresado en el sistema de protección de menores y fueran realmente menores en situación de riesgo, acompañados de un adulto y derivados a recursos específicos, debiendo estar categorizados como tal. En todo caso, con los datos disponibles no es posible diferenciar entre estos dos perfiles.

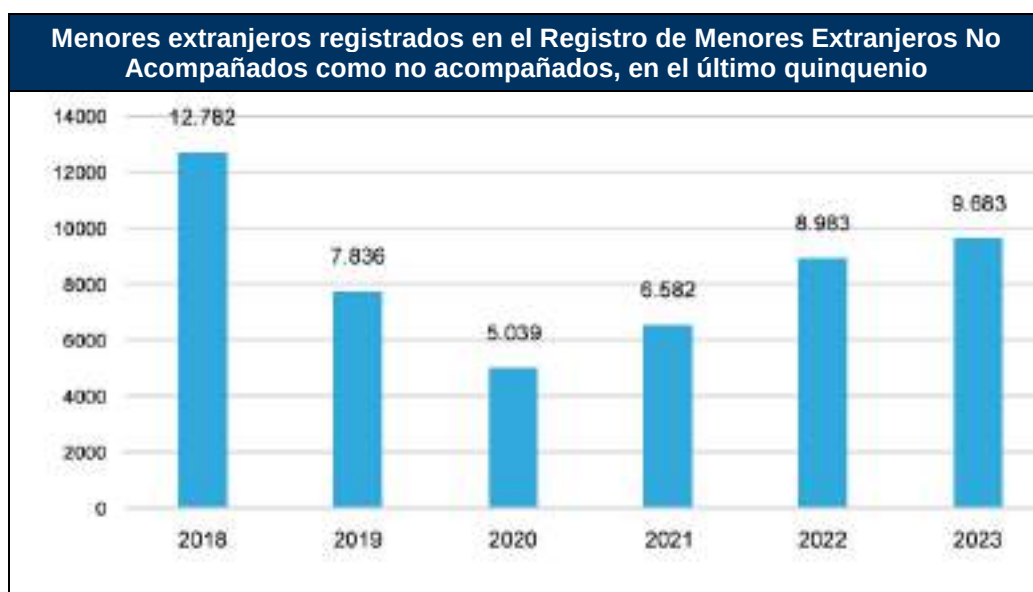
Los nacidos en la Unión Europea, como se ha indicado en párrafos anteriores, no responden a la definición de menor extranjero no acompañado. Sin embargo, el citado protocolo marco, de manera confusa, indica que también han de ser inscritos en RMENA. Esta inclusión distorsiona los datos.

En el caso de los nacidos en España, se planteó en el análisis la hipótesis de que se trate de menores no acompañados nacidos en Ceuta o Melilla, de padres extranjeros en situación irregular. Estos menores, a pesar de haber nacido en España, pueden emprender un viaje en solitario hacia la península y ser registrados como «mena activo». Con los datos disponibles, sin embargo, no se ha logrado identificar claramente ese perfil.

Respecto a los menores acompañados, también se hallaron algunos indicios de distorsiones para su cuantificación. Entre ellos se ha detectado la asignación de registros a nacidos en terceros países desde los que resulta poco probable que hayan podido llegar solos, ya que la entrada se ha tenido que producir necesariamente por una frontera aérea. Cabe apuntar, como mera hipótesis, que esto pueda deberse a errores en la asignación o a divergencias en los criterios de las plantillas policiales en la interpretación el citado protocolo marco.

Menores extranjeros registrados en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados como no acompañados, en el último quinquenio

Para los fines del presente informe se analizaron de forma detallada las reseñas incorporadas al Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA) entre 2018 y 2023 de aquellos asientos de menores existentes en el referido registro, que ascienden a 50.905. Como puede observarse a continuación, el volumen de menores reseñados anualmente en el último lustro, mostró tras el año de la covid-19 una tendencia al alza.

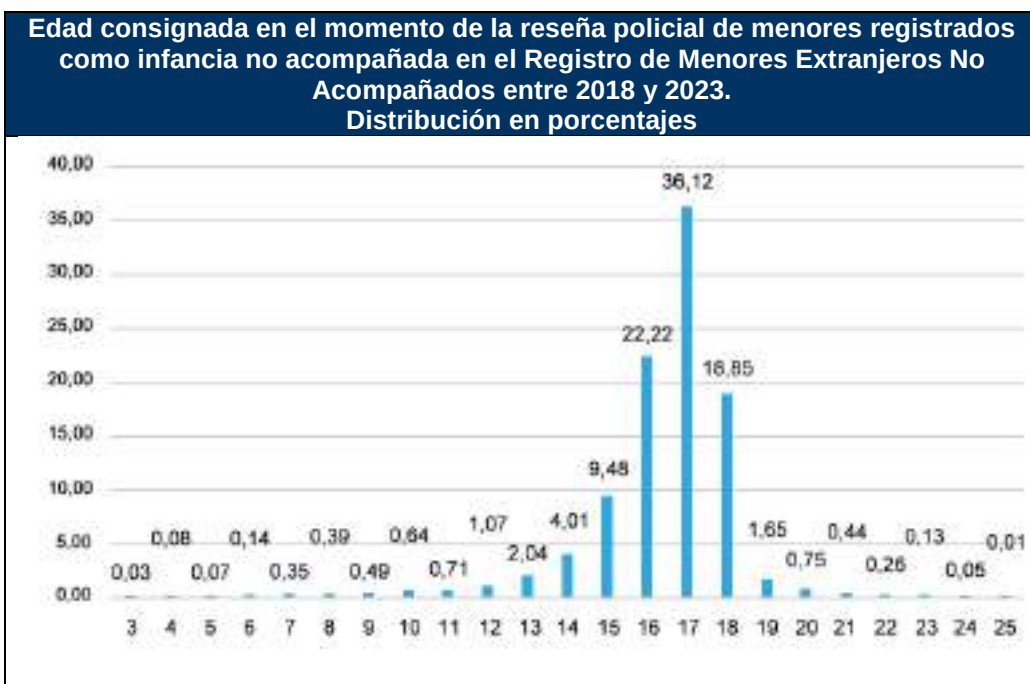


En cuanto a la edad de los menores reseñados, los registrados como menores extranjeros no acompañados se distribuyen del siguiente modo¹⁴¹:

Después de estas operaciones se llegó a una cifra de 46.722 personas, que se hallan encuadrados como se describe a continuación. Para esta cifra, el porcentaje de niñas y jóvenes se situaba en el 6 % y la distribución por países experimentó ligeros ajustes porcentuales (por ejemplo, el peso de los nacionales de Marruecos aumentó al 51,9 %), debidos a la exclusión de los registros de personas procedentes de la Unión Europea y de Ucrania¹⁴², los mayores de 18 años en el momento de la reseña, así como de los menores nacidos en España.

¹⁴¹ El dato de la edad en el momento de la reseña no se consigna como tal en el registro, pero se pudo obtener calculando la diferencia entre la fecha de nacimiento y la fecha de reseña, por lo que los que aparecen como reseñados a los 18 años posiblemente tuvieran todavía 17 en algunos casos. La mayoría de los que tienen 19 años o más en el momento de la reseña están dados de baja en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (estado actual: «mayor de edad»), excepto 6 casos que cabe considerar como errores del sistema.

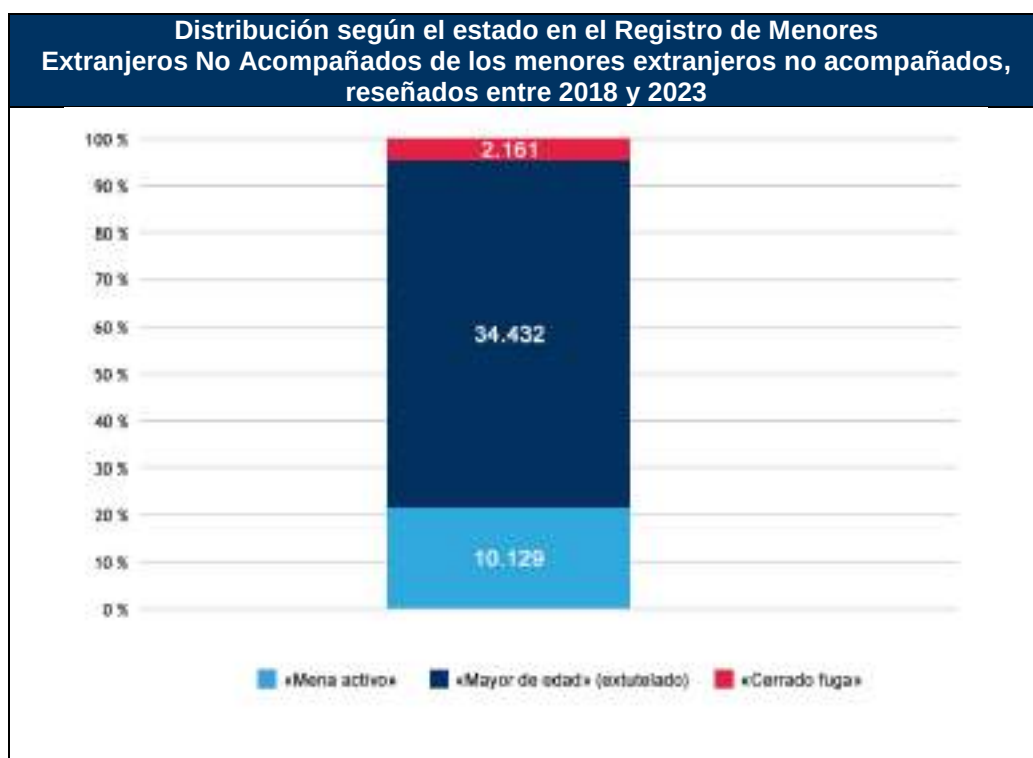
¹⁴² Los menores procedentes de Ucrania son otro grupo que también ha aumentado considerablemente, en términos cuantitativos, en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, aunque esto se vincula al conflicto que se vive con la invasión del territorio de ese país y tuvo un pico en términos de incorporación de asientos en el año 2022. En el momento en que se tomaron los datos suponían alrededor de un 12 % de los registros de «mena activo», con una situación prácticamente de equilibrio en cuanto a la distribución por sexos y sus edades resultaban más bajas y estratificadas que las habituales en los niños y niñas agrupados en dicho estado.



La distribución de los reseñados según sexo indica que el 7,7 % se corresponde con niñas extranjeras.

Los niños y niñas objeto de estas reseñas son de más de 130 países. Marruecos destaca como el país con un mayor índice, con un 48,9 % de la cifra total. Otros países con un índice notable son Argelia, con un 8 %, seguido de Gambia, con un 5,8 % y de Guinea (Conakri), con un 5,4 %. Tienen una menor presencia nacionales de India, Irán y Nigeria, cada uno con menos del 1 % de la población reseñada.

A partir del examen realizado por medio del análisis, se pudo establecer la situación de las personas inscritas en el RMENA como menores extranjeros no acompañados a 31 de diciembre de 2023. Para ello, y a consecuencia de las cuestiones que ya se han puesto de manifiesto, se procedió a prescindir de los casos hallados que no encajaban en el perfil buscado, como los nacidos en países de la Unión Europea o los mayores de 18 años en el momento de la reseña.



Tal y como puede verse, el mayor porcentaje (73,7 %) se corresponde con mayores de edad en la fecha de la toma de datos, por lo que los menores extranjeros no acompañados en un sentido estricto serían únicamente los que figuran en las categorías de «Mena activo» (21,7 %) y «Cerrado fuga» (4,6 %) ¹⁴³.

Se consideró de interés examinar la correspondencia entre provincia de primera y de última actualización de datos. La provincia de la primera reseña muestra el lugar de la localización inicial del menor. Por su parte, la última plantilla de reseña cambia cada vez que el menor es localizado en una demarcación territorial distinta de la que consta

¹⁴³ Hay que tener en cuenta que el dato es una foto fija del momento en el cual se descargó la base de datos con los registros referidos a los años 2018 a 2023 para el análisis (lo que se realizó en febrero de 2024). Un menor etiquetado como «cerrado fuga» puede volver a la categoría «Mena activo» si vuelve a ser localizado por la policía. Para que conste la fuga en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados es necesario que esta se comunique por parte del centro de protección que acoge al menor a la plantilla responsable del registro en su provincia. Según las entrevistas realizadas con las distintas plantillas policiales a nivel nacional y con diversos representantes del sistema de protección de menores, la denuncia formal de desaparición de un menor no implica necesariamente que se registre en RMENA su fuga. La actualización de este dato depende, por tanto, de los servicios de protección de menores. En algunas comunidades a relación entre estos y el grupo RMENA es frecuente y fluida y esa información se actualiza de forma habitual. Sin embargo, hay que apuntar que esta colaboración no siempre se produce.

en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados. Es por este motivo que, al ofrecer una foto fija de los datos en el momento de su extracción, se dificulta la trazabilidad del recorrido que ha realizado cada menor, ya que cada nueva actualización supone la eliminación de la información previa, lo que tiene como consecuencia una infrarrepresentación de la carga de trabajo en algunas provincias (tanto para los servicios de protección de menores como para la Policía Nacional).

Entre las comunidades autónomas de primera llegada se podrían agrupar, por sus características geográficas, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y las comunidades autónomas de Canarias e Illes Balears. Las cuatro comparten como elemento principal, para el análisis que se realiza en este punto, las dificultades que enfrentan los menores que se encuentran en ellas para desplazarse por sus propios medios a la península. Andalucía, la Región de Murcia y la Comunitat Valenciana son también lugares de primera llegada. Sin embargo, a diferencia de las anteriores, su situación geográfica facilita la movilidad de los menores.

En el caso de la Comunidad de Madrid, ha de ser considerada no solo como un territorio en el que se localizan menores que, por motivos diversos, han abandonado el centro de protección en otra comunidad autónoma, sino también un lugar de primera llegada, fundamentalmente a través del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, que llega a alcanzar el 8,3 % del total de los niños y niñas solos.

Destacan también a este respecto Cataluña (10,7 %) y el País Vasco (6,2 %), que concentran porcentajes relevantes de reseñas iniciales.

A la vista de las quejas que se han recibido en el Defensor del Pueblo relacionadas con los traslados realizados desde Canarias, dentro del programa de acogida humanitaria, una de los motivos que podría explicar en parte el número de primeras reseñas en las tres comunidades autónomas señaladas se refiere a aquellos casos de jóvenes que, tras ser trasladados a la península como personas adultas, son luego reconocidos como menores.

En atención a lo expuesto, no parece que el RMENA sea un instrumento con la capacidad de reflejar, de una manera adecuada, la movilidad de los niños y niñas solos entre las distintas comunidades autónomas de la península. Ello implica invisibilizar el esfuerzo que han de realizar algunas de estas comunidades autónomas para dotar de recursos materiales y personales a sus centros y servicios de protección, que están obligados a afrontar a diario una realidad muy cambiante.

En el caso de Canarias, las dificultades en cuanto al registro se centran especialmente en los retrasos para la inmediata inscripción, debidos al aumento en el número de llegadas irregulares que se ha mantenido a niveles históricos desde 2020. En las entrevistas mantenidas, tanto con los servicios de protección de menores canarios

como con las plantillas policiales de esa comunidad autónoma, se reconocieron esos retrasos, si bien se señalaba que la inscripción en el registro se realiza con la mayor premura posible.

Supuestos particulares de menores extranjeros no acompañados presentes en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados

Hay que señalar que el estudio de los perfiles detectados en el citado registro ha identificado unos determinados casos (menores de ocho años de edad, menores procedentes de países Iberoamérica y menores provenientes de Turquía) que poseen ciertas especificidades que se han que tener en cuenta para comprender cabalmente la realidad de dicho registro.

Entre las reseñas del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, se detectaron 226, con una gran cercanía entre las que corresponden a casos en que los menores provenían de países iberoamericanos (en términos acumulados siete de cada diez reseñas pertenecen a menores cuyas nacionalidades son colombiana, hondureña, brasileña, venezolana o peruana) y que, como ya se ha dicho, es poco plausible que viajaran solos. Cabe pensar que su inclusión en el registro sea debida a que se haya decretado su desamparo una vez ya se encontraban en España acompañados de adultos, por problemas de incumplimiento o cumplimiento deficiente de los deberes de protección que se establecen para la patria potestad o la tutela y guarda de estos menores.

Cabe señalar también algunos casos que llamaron especialmente la atención por la corta edad con la que fueron inscritos, concretamente menores de 9 años, de los que se encontraron en la selección del RMENA que se viene considerando 327 casos (0,7 % del total de los registros). A su vez, estos registros suponen casi el 2,9 % de los incluidos en el estado «mena activo» y proceden de países como Costa de Marfil, Guinea (Conakry) o Marruecos. Fueron en su mayoría reseñados en Cádiz, Málaga o Las Palmas. Llamó especialmente la atención que el 10,1 % de los menores inscritos en este grupo figure como «cerrado fuga».

A la vista de todo ello, como hipótesis, puede apuntarse a que se trate de menores llegados en patera sin adultos que los tuvieran a su cargo —o que incluso hayan perecido en la travesía—, así como de menores que fueron separados de tales adultos cuando se comprobó que no existían vínculos biológicos entre ellos, asumiéndose la tutela por el correspondiente servicio autonómico de protección de la infancia.

Un último grupo a considerar está integrado por menores de nacionalidad turca. De los 2.024 menores de ese país registrados en el RMENA, el 90,4 % fueron reseñados en 2022. El territorio de primera reseña en la práctica totalidad de los casos fue la Comunidad de Madrid. En la mayor parte de los casos, la detección de estos menores

se produjo en el Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas y, según la información facilitada por las autoridades policiales y de protección de menores de la Comunidad de Madrid, tras su derivación al correspondiente centro de protección y su inclusión en el registro, abandonaron dicho recurso en un muy breve plazo de tiempo, habitualmente antes de la realización de las pruebas de determinación de la edad. En coherencia con esta información, el examen del estado de estas reseñas indicó que el 59,5 % constaba como «cerrado fuga» y el 40,4 % como «mayor de edad».

Inscripciones vigentes en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados

Para ofrecer una imagen cuantitativa completa de las personas no acompañadas menores de edad incluidas en el registro en la fecha de recogida de estos datos es preciso sumar las cifras de quienes se contabilizan bajo el estado «mena activo» con la de los que figuran en el estado «cerrado fuga», que totalizaba 12.290 personas¹⁴⁴.

Para presentar el desglose territorial de dicha cifra se ha optado por ofrecer en el siguiente gráfico un doble cómputo, por lugar de primera reseña en el registro y por la última actualización que constaba en el mismo en el momento de la consulta. Esta decisión obedece al propósito de hacer patente la relevancia de la movilidad secundaria que viven muchos niños y niñas y que, además, tiene impacto en sus procesos de documentación. Y es que el cambio de autoridad autonómica responsable de la protección y, consecuentemente, de la delegación o subdelegación del Gobierno que ha de encargarse de la tramitación, ralentiza el proceso y, con frecuencia, supone en la práctica su reinicio.

El examen de las edades de estos menores muestra que en tres de cada cuatro casos se trataba de jóvenes de 16 o más años, el 19 % tenía entre 13 y 15 años, mientras que el resto estaba inscrito con 12 años o menos.

¹⁴⁴ Una vez obtenidos los datos de la muestra en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados se efectuó su cruce con la base ADEXTTRA, lo que permitió una segunda depuración de los que cumplían el rango de edad requerido fruto de la cual se excluyeron 14 casos en los que, a pesar de estar consignados en alguno de los dos estados señalados, tenían asignados años de nacimiento anteriores a 2005, por lo que no debían ser considerados menores. Además, se detectaron también algunas duplicidades que condujeron a establecer una cifra de registros comparables de 12.262 personas.

Menores extranjeros no acompañados «activos» y «en fuga» en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, a 31 de diciembre de 2023, por comunidades autónomas y plantillas de reseña		
Comunidades autónomas	Plantilla de primera reseña en el registro	Última plantilla de actualización en el registro
Andalucía	1.615	1.427
Aragón	65	119
Canarias	5.215	4.805
Cantabria	11	25
Castilla y León	39	67
Castilla-La Mancha	46	73
Cataluña	1.033	1.294
Ceuta	508	234
Comunidad de Madrid	1.852	2.065
Comunidad Valenciana	495	446
Extremadura	10	45
Galicia	68	81
Illes Balears	304	297
La Rioja	1	6
Melilla	230	168
Navarra	68	123
País Vasco	529	649
Principado de Asturias	22	69
Región de Murcia	146	268
TOTAL	12.257	12.261¹⁴⁵

4.3 IMPACTO DE LA REGULACIÓN DE EXTRANJERÍA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN DE LOS NIÑOS Y NINAS SOLOS

4.3.1 Disposiciones generales

Tal y como se ha hecho a lo largo de este capítulo, la clave normativa a partir de la cual cabe examinar el conjunto de la regulación en lo que ahora se trata está en el artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los

¹⁴⁵ En el total de la columna «plantilla de primera reseña» no se incluyen cinco menores de los que no consta el territorio de la plantilla que lo reseñó. En el caso del total de la última plantilla (actualización) hay un menor en la misma situación. Adicionando estas cifras se llega en ambas columnas a un total de 12.262 personas indicadas.

extranjeros en España y su integración social (LOEXIS), algunos de cuyos apartados ya han sido objeto de comentario. En particular, resulta oportuno fijar la atención en las disposiciones de los apartados 7 a 9 del referido precepto legal, cuyo tenor literal es el siguiente:

[7.] 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. A instancia del organismo que ejerza la tutela y una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen, 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.

[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.

[9.] Reglamentariamente se determinarán las condiciones que habrán de cumplir los menores tutelados que dispongan de autorización de residencia y alcancen la mayoría de edad para renovar su autorización o acceder a una autorización de residencia y trabajo teniendo en cuenta, en su caso, los informes positivos que, a estos efectos, puedan presentar las entidades públicas competentes referidos a su esfuerzo de integración, la continuidad de la formación o estudios que se estuvieran realizando, así como su incorporación, efectiva o potencial, al mercado de trabajo. Las Comunidades Autónomas desarrollarán las políticas necesarias para posibilitar la inserción de los menores en el mercado laboral cuando alcancen la mayoría de edad.

A partir de estas premisas, la normativa reglamentaria ha ido configurando un ámbito específico de protección, el cual se vio sustancialmente modificado tras la reforma operada por el Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, por el que se modifica 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, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que introdujo importantes mejoras en la protección de los menores extranjeros no acompañados y en su integración sociolaboral. La reforma ya citada del Reglamento, de 2024, ha introducido algunas modificaciones.

Evolución de la normativa

Cuando se aprobó la primera ley de extranjería en 1985, la Convención sobre los Derechos del Niño no existía y el sistema de protección de menores estaba aún regulado por una legislación preconstitucional. La Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (en vigor hasta el 1 de febrero de 2000), no hacía referencia alguna a los menores extranjeros no acompañados, como tampoco se encontraba referencia alguna en el Real Decreto 1196/1986, de 26 de

marzo, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, que aprobaba el primero de los reglamentos de su ejecución.

En 1996 se produjeron varios cambios normativos, algunos de capital importancia para los menores extranjeros no acompañados. Así, se promulgó la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y se publicó el Real Decreto 155/1996, por el que se aprobaba un nuevo reglamento de ejecución para la citada Ley Orgánica 7/1985.

Este reglamento establecía (artículo 12) que los menores extranjeros que se hallasen en territorio español serían tratados conforme a lo previsto en la Convención sobre los Derechos del Niño, y tendrían derecho a la educación conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, así como a la asistencia sanitaria y a las demás prestaciones sociales, conforme a lo dispuesto en la mencionada convención y en el artículo 10.3 de la Ley de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en su redacción original.

En su artículo 13 se ocupaba, por vez primera, del régimen jurídico de los menores extranjeros no acompañados en España, a los que la rúbrica del precepto denominaba «menores en situación de desamparo». Además, se hacía una remisión a la situación de desamparo en los términos establecidos por la legislación civil, se incluía una mención a la prohibición expresa de expulsión y a la obligación de colaboración para la reagrupación familiar con los servicios de protección de menores del país de origen o de aquel en el que se encontrasen sus familiares. Por último, se establecía la retroacción de los efectos de la autorización de residencia al momento en el que el menor fuera puesto a disposición de los servicios de protección de menores.

Esta regulación, con la peculiaridad de la falta de referencia legal a los menores extranjeros no acompañados, que tan solo estaba reflejada reglamentariamente, estuvo en vigor hasta el año 2000. Ese año la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, derogó la Ley Orgánica 7/1985 y, por primera vez, reguló, en el artículo 32, la situación de los menores extranjeros en España con rango de ley orgánica, bajo el título «residencia de menores»¹⁴⁶.

De esta redacción se destaca, en primer lugar, la desaparición de la referencia a la situación de desamparo, que se sustituyó por el concepto de «menor tutelado por una

¹⁴⁶ En la reforma de la disposición final cuarta de la Ley 4/2000 (LOEXIS), introducida por artículo único. 83 de la Ley Orgánica 2/2009, el precepto que regulaba la situación de los menores extranjeros no acompañados perdió su naturaleza orgánica.

Administración Pública» y la atribución de la competencia a los jueces de menores del procedimiento de determinación de la edad. Desaparecía asimismo la mención a la necesidad de colaboración con los servicios de protección de menores del país de origen.

El citado artículo 32 tan solo estuvo en vigor un año, hasta que fue reformado por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Fue la primera de las reformas que experimentó la Ley 4/2000 (LOEXIS), en la que además de reenumerar el precepto, que pasó a ser el artículo 35, introdujo importantes cambios en su redacción. Resulta destacable la aparición, por vez primera de manera expresa, de la obligación de otorgar asistencia inmediata al extranjero indocumentado cuya minoría de edad resulte dudosa durante el procedimiento de determinación de la edad.

A partir del nuevo marco legal se acometió una reforma en profundidad del régimen jurídico de los menores extranjeros no acompañados, que llegó de la mano del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprobó el reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEXIS), el cual estuvo en vigor, con distintas redacciones, hasta junio de 2011.

En sus siete años de vigencia, coexistieron una notable variedad de interpretaciones sobre el alcance de las obligaciones en él reguladas por parte de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno y de las distintas comunidades autónomas respecto al tipo de autorización de residencia del menor extranjero no acompañado. En el informe anual de esta institución correspondiente al año 2007 calificó el proceso de documentación de estos menores como una «carrera de obstáculos». Se señalaban las disfunciones y la falta de eficacia de la actuación administrativa como la principal causa de que menores que habían adquirido el derecho a la autorización de residencia, abandonaran los centros de protección cuando alcanzaban la mayoría de edad, sin la documentación legal que legitimase su estancia en España¹⁴⁷.

Con la aprobación de un nuevo reglamento, por medio 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, la situación no cambió de una forma sustancial. De hecho, siguieron tramitándose quejas por parte del Defensor del Pueblo que, en buena medida, reiteraban problemas ya conocidos con la norma anterior, sin que dicha tarea

¹⁴⁷ Defensor del Pueblo, [Informe anual 2007](#), p. 482.

lograra cambios en el enfoque estructural de esta cuestión por parte de la Administración.

4.3.2 La reforma de 2021 del Reglamento de extranjería

Como colofón de toda esa labor de la que se ha dado sumaria cuenta, en el año 2020 el Defensor del Pueblo formuló varias Recomendaciones que promovían un cambio del estándar normativo en este asunto. Por ello, propuso la modificación de los artículos 196 a 198 del reglamento de extranjería, al objeto de que se adaptara su contenido a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, así como a los criterios de la Observación general núm. 14, de 29 de mayo de 2013, del Comité de Naciones Unidas de Derechos del Niño, sobre el derecho del menor a que su interés superior sea una consideración primordial¹⁴⁸.

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones aceptó esas Recomendaciones y modificó el régimen jurídico de los menores extranjeros no acompañados en España, mediante la reforma aprobada por el citado Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, cuyo preámbulo señala lo siguiente:

Como refleja el Informe anual del Defensor del Pueblo sobre actividades y actuaciones llevadas a cabo a lo largo de 2019, ello supone que, en la práctica, se exija como requisito que los menores estén bajo la guarda o tutela de la Administración sin que se inicie su proceso de documentación un período que ha demostrado ser excesivamente largo y supone que muchos de estos menores accedan a la mayoría de edad sin la debida documentación.

La citada reforma establece como objetivo suprimir los obstáculos que impedían la documentación del menor extranjero no acompañado, tutelado por una entidad pública y diseñar un régimen propio de residencia. Este nuevo régimen tiene en cuenta su participación en programas desarrollados por instituciones públicas o privadas y que promueva un correcto desarrollo personal y su mejor inclusión en la sociedad.

El primero de los preceptos reglamentarios modificados fue el artículo 196. El Preámbulo justifica la modificación de este artículo por varios motivos:

- La reducción del plazo de nueve meses al que aludía el artículo 196.1 del Reglamento de Extranjería de 2011 a tres. De hecho, el Consejo de Estado en su dictamen sobre el proyecto del Real Decreto apuntaba que la redacción del precepto planteaba una rigidez innecesaria considerando el plazo original

¹⁴⁸ Ver, por ejemplo, la resolución del Defensor del Pueblo de 9 de marzo de 2020, sobre la [residencia de los extutelados que han accedido a la mayoría de edad sin la autorización](#).

excesivo y proponía alternativas tales como utilizar el juego de autorizaciones provisionales-definitivas para garantizar la identificación *ab initio* de la persona.

- Se ajustó la redacción de este artículo 196 a lo previsto en los artículos 40 y 41 de la Ley 4/2000 (LOEXIS), respecto al ejercicio de una actividad laboral. Según el artículo 41.1.j) de la norma legal, no se requerirá la autorización de trabajo para que los menores extranjeros en edad laboral tutelados por una entidad de protección de menores realicen, a propuesta de la citada entidad, actividades que favorezcan su integración social. Como el propio preámbulo de la norma explicitaba: «el apartado segundo de este artículo se remite a un desarrollo reglamentario para acreditar la excepción. Esta reforma, con el fin de evitar trámites innecesarios, aclara mediante el ajuste del artículo 118.2 del Reglamento (RELOEXIS) que, en estos casos, la excepción se entenderá existente sin necesidad de un posterior reconocimiento. Junto a ello, de acuerdo con el artículo 40.1.i) de la ley (LOEXIS), no es de aplicación la situación nacional de empleo».
- Se incrementó igualmente la vigencia de las autorizaciones concedidas a menores extranjeros no acompañados y de sus eventuales renovaciones. Así, la autorización inicial, de conformidad con los apartados 5 y 6 del artículo 196 pasa a tener una vigencia de dos años y su renovación de tres, mientras el titular siga siendo menor de edad, sin perjuicio de que se pueda acceder, si se cumple los requisitos, a una residencia de larga duración.

Este cambio de enfoque se completó con una reforma de la regulación sobre las cédulas de inscripción, que modificó apartado 5 del artículo 211 del Reglamento.

Las dificultades que enfrentan los menores extranjeros no acompañados para la obtención o renovación del pasaporte de su nacionalidad han sido objeto de actuaciones reiteradas por el Defensor del Pueblo, si bien, tras la reforma del citado precepto las quejas a este respecto han disminuido, ya que la tramitación de una cédula de inscripción parece haberse constituido en una alternativa eficaz. Sin embargo, como se muestra en el apartado siguiente, en determinadas comunidades autónomas esta continúa siendo la principal dificultad que encuentran los niños y niñas solos y que no cuentan con pasaporte para la obtención de sus autorizaciones de residencia¹⁴⁹.

Esta cuestión ha sido también abordada por la Fiscalía General del Estado en su última memoria anual, en la que se alertaba acerca de la situación creada a la vista del

¹⁴⁹ A título ilustrativo puede citarse el Recordatorio de deberes legales formulado por el Defensor del Pueblo el 4 de enero de 2023 a una subdelegación del Gobierno, sobre la [cédula de inscripción de menores extranjeros no acompañados](#).

número de menores extranjeros no acompañados que permanecen indocumentados en Canarias por este motivo.

4.3.3 Los resultados de la reforma en términos cuantitativos

Para conocer el impacto cuantitativo que supuso la reforma, e identificar dónde pueden encontrarse las principales dificultades para su plena aplicación, se han cruzado los datos del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA) con los datos del Registro Central de Extranjeros (ADEXTTTRA)¹⁵⁰.

Como se ha indicado al inicio de este apartado, la consideración de residente legal de la persona menor de edad extranjera no acompañada depende de su situación de desamparo y de la asunción de tutela por parte de la entidad pública de protección de menores autonómica.

Sin embargo, a la vista de los datos que se muestran a continuación, se constata que, en la práctica, el citado mandato legal encuentra dificultades para su plena materialización. Estas dificultades, han sido señaladas reiteradamente por el Defensor del Pueblo en diferentes informes anuales y fueron tenidas en cuenta al abordar la reforma reglamentaria a la que se ha aludido.

Las entidades de protección de menores autonómicas contemplan en su mayoría – a través de sus legislaciones de desarrollo de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor– previsiones respecto de las personas menores de edad extranjeras que se encuentran bajo su tutela. Incluso, en algunas de estas normas, se regula en detalle el procedimiento a seguir para documentarles como residentes legales¹⁵¹.

En las entrevistas realizadas con los servicios de protección de menores se afirmaba que, con carácter general, tras la reforma reglamentaria, no consideraban que existieran obstáculos normativos que les impidieran cumplir con el mandato legal previsto en el artículo 35 de la Ley 4/2000.

Además, dicha reforma prevé que las delegaciones o subdelegaciones del Gobierno podrán iniciar de oficio la tramitación de la correspondiente autorización de residencia.

Sin embargo, la siguiente tabla muestra que tan solo un 27 % de los menores inscritos en el registro como menores extranjeros no acompañados contaban con autorizaciones de residencia en vigor a 31 de diciembre de 2023. En una aproximación más detallada, al cruzar los datos de autorizaciones de residencia con el estado de incorporación de los menores en el RMENA se observa que, en el caso de los

¹⁵⁰ Para la sistematización de este trabajo se contó con la colaboración del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) de la Secretaría de Estado de Migraciones.

¹⁵¹ Una sinopsis de estas legislaciones, centrada en el objeto de este informe, puede verse en el ANEXO I, consultable en su edición digital.

encuadrados en la categoría «mena activo», dicho porcentaje aumentaba ligeramente hasta el 31,7 %, mientras que para los menores encuadrados en el estado «cerrado fuga» el porcentaje se reducía de forma sustancial, hasta el 5,2 %.

Menores extranjeros no acompañados por última plantilla de autorización. Menores con autorización de residencia. Cifras absolutas y porcentaje por comunidades y ciudades autónomas			
Comunidades autónomas	Última plantilla de actualización en el RMENA	Menores con autorización de residencia a 31/12/23	% de menores con autorización por comunidades autónomas
Andalucía	1.427	487	34 %
Aragón	119	40	34 %
Canarias	4.805	793	17 %
Cantabria	25	6	24 %
Castilla-La Mancha	73	41	56 %
Castilla y León	67	32	48 %
Cataluña	1.294	499	39 %
Ceuta	234	185	79 %
Comunidad de Madrid	2.065	296	14 %
Comunitat Valenciana	446	238	53 %
Extremadura	45	24	53 %
Galicia	81	60	74 %
Illes Balears	297	99	33 %
La Rioja	6	6	100 %
Melilla	168	125	74 %
Navarra	123	37	30 %
País Vasco	649	216	33 %
Principado de Asturias	69	35	51 %
Región de Murcia	268	76	28 %
TOTAL	12.261	3.295	27 %

Especificidades de la situación en Canarias

Dado que casi un 40 % de los menores inscritos en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA), a 31 de diciembre de 2023 se vinculaban con Canarias, procede ahondar en las peculiaridades de su situación documental.

De hecho, el Defensor del Pueblo ha prestado especial atención a la realidad de las islas antes y después de la entrada en vigor de la reforma reglamentaria cuyo impacto

se analiza. Con motivo de la elaboración del informe *La migración en Canarias*, ya se dedicó un apartado a esta cuestión, y se dio traslado a las distintas administraciones de la situación detectada, ante la falta generalizada de documentación de los niños y niñas que allí se encontraban a cargo de la entidad canaria de protección de menores¹⁵².

En aquel momento, esa realidad se explicaba por el incremento de llegadas en un contexto de crisis sanitaria por la covid-19 y, además, por la situación de los servicios de protección de menores canarios que no pudieron reaccionar con la celeridad necesaria al aumento exponencial de niños y niñas solos que tuvieron que acoger.

Sin embargo, como quedó dicho en el informe anual del Defensor del Pueblo correspondiente a 2023, esta situación, lejos de normalizarse una vez finalizada la crisis sanitaria, se ha agravado¹⁵³.

A la vista de las cifras cabe concluir que la reforma reglamentaria de 2021 no ha conseguido los efectos deseados en este territorio, ya que tan solo 793 menores contaban con autorización de residencia al finalizar 2023. Por ello, desde el Defensor del Pueblo se llevaron a cabo varias actuaciones tanto con la Delegación del Gobierno en Canarias, como con la entidad de protección de menores, al objeto de conocer los motivos de ese estado de cosas.

¹⁵² El Defensor del Pueblo, en *La migración en Canarias*, 2021, pp. 43-44, indicó que la institución viene supervisando esta situación desde hace años, tal y como se refleja en sus informes anuales. En el caso de Canarias, durante la llamada «crisis de los cayucos», la institución realizó numerosas intervenciones y visitas no anunciadas a centros de protección de menores. Entre 2006 y 2009, según datos que había facilitado el Gobierno de Canarias, en los recursos de emergencia se acogieron un total de 2.727 menores. En esta ocasión, diez años después, seguía señalando el Defensor en aquel informe, el número de menores extranjeros no acompañados suponía alrededor del 15 % de las personas que habían accedido de manera irregular a las costas canarias durante 2020. Los datos facilitados por la entidad de protección de menores canaria, a 12 de febrero de 2021, cifraba en 2.666 los menores extranjeros no acompañados bajo su guarda.

¹⁵³ Defensor del Pueblo, en su *Informe anual 2023*, pp. 74-75, señalaba que durante 2023, según los datos que había facilitado el Ministerio del Interior, 56.582 personas llegaron a España de manera irregular. De ellas, 39.910 lo hicieron a Canarias. El incremento de llegadas a las islas con respecto al año 2022 había ascendido a 24.000 personas. Las medidas adoptadas en el año 2021 por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones con la puesta en marcha del denominado Plan Canarias, permitieron la adecuación de infraestructuras para la acogida en Tenerife, Gran Canaria y Fuerteventura. Sin embargo, seguía manifestando esta institución, el cambio de las rutas había puesto de manifiesto la necesidad de reforzar y ampliar las instalaciones en El Hierro y Lanzarote, las islas que habían recibido entonces a más personas. El aumento de las llegadas también supuso un reto para el sistema de protección de menores canario, ya que, según los últimos datos facilitados por la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias, 4.700 niñas y niños no acompañados se encontraban, al finalizar el año 2023, bajo su guarda o tutela en una red de 66 dispositivos de acogida inmediata que ya venía soportando una gran presión.

En el caso de la provincia de Santa Cruz de Tenerife, que tiene el mayor número de llegadas irregulares en los dos últimos años, la situación es particularmente preocupante, ya que tan solo el 12 % de los menores cuentan con autorización de residencia.

Menores extranjeros no acompañados por última plantilla canaria de actualización y autorizaciones de residencia. Desglose por provincias			
Provincia	Última plantilla de actualización en el RMENA	Menores con autorización de residencia, a 31/12/23	% de menores con autorización en Canarias
Las Palmas	2.151	477	22 %
Santa Cruz de Tenerife	2.654	316	12 %
TOTAL	4.805	793	17 %

Tras la entrada en vigor de la reforma, los obstáculos para la documentación de estos menores parecen centrarse, a la vista de las respuestas recibidas de la Delegación del Gobierno en Canarias, en los retrasos existentes en las solicitudes de documentación por parte de la entidad de protección de menores canaria.

Por ello, a la vista del creciente número de menores llegados a esa comunidad autónoma y la falta de solicitudes cursadas por dicha entidad de protección de menores canaria, las subdelegaciones del Gobierno en las dos provincias iniciaron de oficio un total de 2.747 expedientes, que al cierre de estas páginas aún se hallan en trámite.

Según los últimos datos facilitados por la Delegación del Gobierno en Canarias, hasta el 17 de mayo de este año 2024, se habían iniciado de oficio 2.569 expedientes, de los cuales 2.560 continuaban pendientes de tramitación por no haber sido aportada la documentación requerida a la entidad que tutela de todos estos menores.

Por su parte, la entidad de protección de menores canaria ha dado cuenta de las dificultades que enfrentan para poder cumplir los requisitos que se le exigen para la solicitud de la cédula de inscripción, o en la presentación de dicha solicitud sin acompañar el informe que debe aportar la entidad de protección acreditativo de la imposibilidad de obtener pasaporte de los menores antes del transcurso del plazo previsto en la normativa para tramitar su autorización de residencia.

Asimismo, desde dicha entidad se traslada la situación de emergencia en la que se encuentran, con continuas llegadas a las llamadas islas menores (especialmente preocupante es la situación de la isla de El Hierro), que no tienen capacidad para absorber y derivar con la celeridad que la situación requiere a la cantidad de menores que, de manera continua, llegan a sus costas.

El Defensor del Pueblo inició en julio de 2024 una actuación de oficio con la entidad de protección de menores canaria y con los organismos con competencias en materia de documentación en la Administración General del Estado, a fin de remover los obstáculos existentes para la obtención de la documentación de estos niños y niñas, antes de que alcancen la mayoría de edad, cuestión que se abordará en el epígrafe final de este capítulo.

La situación de conjunto

Esta compleja y acuciante situación condiciona de forma notable la posibilidad de efectuar un análisis de conjunto sobre el impacto de la reforma reglamentaria en la agilización de la documentación de los niñas y niños extranjeros no acompañados. Además, tomando las cifras de documentación en otras comunidades autónomas, resulta difícil encontrar un patrón común que permita detectar los motivos por los que, con carácter general, en la mayoría de ellas no se documenta a un alto porcentaje de estos menores, mientras que en algunas otras el porcentaje de menores con documentación es más elevado.

Para poder realizar un análisis más ponderado de las circunstancias de estos menores, se han examinado de forma separada los datos relativos a quienes se encontraban encuadrados en el estado de «mena activo» y los que figuraban en la categoría de «cerrado fuga».

En la primera de estas categorías contaban con autorización de residencia, a 31 de diciembre de 2023, el 31,6 % de los niños y niñas en ella inscritos, que presentaban el siguiente perfil:

- Hay una mayor frecuencia de varones.
- Tienen entre 15 y 17 años mayoritariamente en el momento de la reseña (76 %) y eran aún menores en el momento de la extracción de los datos.
- Mayoritariamente proceden de Marruecos (61 %), seguidos de Gambia (8,1 %), Argelia (8 %), Mali (4,9 %) y Senegal (4,8 %).

Respecto de aquellos niños y niñas registrados como «mena activos» que no tenían concedida la autorización de residencia en el momento de extracción de los datos, destaca que otro 30,1 % no disponían de autorización, pero sí tenían sus solicitudes en trámite, y el 38,3 % restante no tenían ningún trámite iniciado.

El perfil de estos dos subgrupos de menores no difiere de los que tienen residencia concedida, ya que la mayoría tenía también entre 15 y 17 años en el momento de la reseña (75 %) y procedían mayoritariamente de Marruecos (32,4 %), aunque en menor proporción que los que tenían autorización de residencia concedida, seguida de otras

procedencias, entre las que destacaban Senegal (15,9 %), Argelia (11,2 %), Mali (10,3 %), Gambia (9,6%), Guinea [Conakry] (8,4 %) y Costa de Marfil (5%).

Por último, al objeto de profundizar en la situación de los 3.872 menores que, a pesar de estar tutelados por una entidad de protección de menores autonómica, no tenían trámite alguno iniciado a 31 de diciembre de 2023, se muestra a continuación una tabla con el tiempo transcurrido entre la llegada del menor (edad en el momento de la reseña) y el momento en el que se hizo el corte para la extracción de los datos.

Menores extranjeros no acompañados registrados en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados en estado «activo» que no tenían iniciado trámite alguno en el ADEXTTRA para su documentación. Desglose por edad y tiempo transcurrido desde la reseña							
Edad en el momento de la reseña	Tiempo transcurrido entre la reseña y el 31 de diciembre de 2023						TOTAL
	Menos de 1 año	Más de 1 año	Más de 2 años	Más de 3 años	Más de 4 años	Más de 5 años	
3	0	0	0	0	0	11	11
4	0	0	0	0	9	16	25
5	0	0	0	2	7	15	24
6	0	0	12	3	16	13	44
7	0	4	10	3	8	10	35
8	6	3	8	0	9	14	40
9	16	5	5	5	8	14	53
10	29	3	6	6	11	32	87
11	20	8	10	6	10	15	69
12	45	7	11	10	9	27	109
13	68	15	22	23	32	3	163
14	133	42	35	26	1	0	237
15	430	74	55	3	0	0	562
16	999	149	15	0	0	0	1.163
17	1.173	8	0	0	0	0	1.181
18	68	0	1	0	0	0	69
TOTAL	2.987	318	190	87	120	170	3.872

Al reparar en el detalle de estos datos –y a pesar de que el número total sea escaso–, no puede dejar de reseñarse lo sorprendente que resulta que menores de corta edad, que llevaban dos o más años en los sistemas de protección, no tuvieran iniciado trámite alguno. Sobre todo, porque debería haberse actuado de manera más diligente y algunos de ellos tendrían la posibilidad de tramitar la nacionalidad española.

Respecto a la categoría de «mayor en fuga», ya se precisó que el porcentaje de menores con autorización de residencia era de un 5,2 %. Otro 10,6 % más tenía iniciado algún trámite con vistas a la obtener la referida autorización, que no había concluido en

la fecha de toma de los datos. El resto del ellos (84,2 %) no contaban con registro alguno en la aplicación ADEXTTRA¹⁵⁴.

En atención a los datos hasta aquí expuestos resulta urgente, en primer lugar, que las subdelegaciones y delegaciones del Gobierno revisen el número de menores extranjeros no acompañados respecto de los que no se ha iniciado trámite alguno. Al mismo tiempo, las entidades de protección de menores han de facilitar a la Administración General del Estado cuantos datos dispongan de los niños y niñas solos que tienen bajo tutela.

Dentro de este grupo, es especialmente preocupante la situación de quienes van a alcanzar los 18 años indocumentados, ya que necesitan apoyos para su transición a la vida adulta y no quedar en situación de calle y en la irregularidad documental.

4.3.4 La reforma de 2024 del Reglamento de extranjería

El 20 de noviembre de 2024 se publicó el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, 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.

En su preámbulo se señala que, respecto del texto anterior, en el capítulo correspondiente a menores no acompañados, no ha habido cambios. Sin embargo, tras la lectura del capítulo III que lleva por título «Menores extranjeros no acompañados», que se encuentra dentro del Título IX, Menores extranjeros, sí que se aprecian algunas modificaciones respecto del texto de la anterior reforma que se acaba de analizar.

Este nuevo reglamento en su artículo 172, «Residencia del menor extranjero no acompañado», mantiene en su práctica totalidad el contenido del citado artículo 196. Sin embargo, hay dos cuestiones que preocupan al Defensor del Pueblo, al considerar que podrían dificultar el cumplimiento del mandato legal del ya citado artículo 35 del Reglamento que considera regular a todos los efectos la residencia del menor tutelado y de los artículos 40 y 41 de la ley respecto del ejercicio de una actividad laboral.

En su apartado segundo, el nuevo artículo 172 establece que, transcurrido el plazo de un mes la solicitud de autorización de residencia, se entenderá denegada, si no recae resolución expresa. También preocupa especialmente a esta institución que haya desaparecido la mención, prevista en el anterior artículo 196, a la obligatoriedad de que,

¹⁵⁴ Para ponderar este dato de menores sin referencia en el ADEXTTRA, es preciso tener en cuenta que dos cada tres menores inscritos que figuran en el estado de «cerrado fuga» son de nacionalidad turca, lo cuales, como se ha dicho, abandonaron el sistema de protección de forma casi de forma inmediata a su llegada y respecto los que las autoridades han informado que deben encontrarse fuera de España, puesto que no han sido localizados ni se ha informado de movimientos en territorios autonómicos.

en todas las tarjetas de identidad de extranjero, de los mayores de 16 años, constara la leyenda de «autoriza a trabajar».

4.4 INICIATIVAS PARA COMPARTIR EL ESFUERZO DE LA PROTECCIÓN MÁS ALLÁ DE LOS TERRITORIOS DE PRIMERA LLEGADA

El Defensor del Pueblo lleva tiempo defendiendo que constituye una necesidad encontrar soluciones duraderas y que ampliar las alternativas a la institucionalización de estos niños y niñas es tarea común de todas las Administraciones públicas. Por ello, y muy especialmente a la vista de la situación en Canarias, resultaría interesante la posibilidad de explorar lo previsto en el artículo 35.11 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEXIS) y promover convenios con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades dedicadas a la protección de menores, con el fin de atribuirles la tutela ordinaria de estos y descongestionar los servicios de protección más tensionados.

La experiencia acumulada, desde la llamada «crisis de los cayucos», iniciada en 2006, hasta la actualidad, pone de manifiesto las dificultades para que la entidad de protección de menores de Canarias asuma en solitario la acogida inmediata y posterior integración de estos niños y niñas. De hecho, el párrafo 12 con el que concluye el tan repetidamente comentado artículo 35 de la ley, señala que «las comunidades autónomas podrán llegar a acuerdos con las comunidades autónomas donde se encuentren los menores extranjeros no acompañados para asumir la tutela y custodia, con el fin de garantizar a los menores unas mejores condiciones de integración».

Los dos apartados señalados, introducidos tras la mencionada crisis migratoria del año 2006, facilitaron que se fueran trasladando a la península a buena parte de los menores que llegaron en aquellas fechas.

Tanto la entidad de protección de menores canaria, como las comunidades autónomas que los recibieron, con la colaboración de numerosas asociaciones, hicieron cuanto estuvo en sus manos para su integración socio-laboral. Sin embargo, según se pudo comprobar a través de las numerosas quejas que se tramitaron, surgieron serios obstáculos para la documentación de la residencia legal de los menores trasladados, la financiación de las plazas de acogida o la efectiva supervisión de su situación¹⁵⁵.

La experiencia delineó la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, en la ley (LOEXIS) y, además de los apartados señalados que se incorporaron en el artículo 35 de dicha norma, se incluyó también la previsión de elaboración de un plan estratégico plurianual para la integración de los menores

¹⁵⁵ Defensor del Pueblo, [Informe anual 2023](#), p. 80.

extranjeros no acompañados, que ha de ser impulsado por la Administración General del Estado (artículo 2 ter, apartado 3, LOEXIS). Esta última herramienta, que no se ha puesto en práctica desde que se introdujo en la citada reforma, permitiría no solo establecer los necesarios planes de contingencia en momentos de repuntes de llegadas; sino también, a la vista de las edades, necesidades de protección internacional o alguna otra característica particular, planificar las derivaciones.

Además, tal y como se ha constatado de una manera especial en las diversas visitas realizadas a Canarias por el Defensor del Pueblo, se ha de tener respuestas adecuadas para atender las necesidades de protección internacional del cada vez más numeroso número de niños y niñas con ese perfil. Por ese motivo, en el momento de la redacción del presente informe, se encuentran abiertas actuaciones con los distintos organismos con competencias en la materia a los que se les han formulado varias recomendaciones, a las que ya se aludió en el capítulo cuarto.

Ahora bien, si la necesidad impone –como es el caso– el establecimiento de vías más ágiles para compartir el esfuerzo de acogida de estos niños y niñas, la exigencia de una pronta y adecuada documentación se torna aún más relevante. Y ello es así porque la prioridad no debiera limitarse a lograr un sistema de traslados entre territorios, bajo una u otra fórmula, sino en que los menores afectados reciban una atención integral, en la que las cuestiones de su identificación y documentación tienen singular peso y no deberían supeditarse a la reubicación.

El cumplimiento del mandato legal de documentar con una autorización de residencia a estos niños y niñas precisa de una estrecha colaboración entre la Policía Nacional, las oficinas de extranjería y los servicios autonómicos de protección de menores. De hecho, se trata propiamente de un deber de colaboración entre las Administraciones públicas se concreta, entre otros, en la obligación de ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, más específicamente, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones (artículo 141.1.b) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público).

En los numerosos casos que se han podido analizar, se apreció que el problema principal en territorio canario se centraba en la aplicación de una interpretación estricta y formalista de los requisitos exigidos para la obtención de una cédula de inscripción (que sustituye el pasaporte en los supuestos de menores indocumentados).

No parece que los organismos citados hayan establecido un mecanismo adaptado a la situación de emergencia descrita, lo que hizo que el Defensor del Pueblo reclamara que se arbitrasen medidas complementarias a fin de paliar los efectos que dicha práctica está provocando.

En atención a ello, el Defensor del Pueblo recomendó que, en una primera fase, se identificase a los niños y niñas que fueran a alcanzar la mayoría de edad en unos meses, a fin de agilizar los trámites para su documentación, racionalizando el proceso de acreditación de la imposibilidad material de conseguir pasaportes y solicitar la expedición de las correspondientes cédulas de inscripción. Para ello, se apuntaba también a la conveniencia de contar con entidades especializadas para hacer viable dicha agilización¹⁵⁶.

A juicio del Defensor del Pueblo, resulta preciso poner en el centro el interés superior de cada niño o niña a la hora de tomar la decisión que sea más adecuada para su caso concreto. La experiencia acumulada, tras más de 25 años de llegadas de menores no acompañados a España, hace igualmente preciso revisar las medidas adoptadas a fin de comprobar si son las adecuadas para su efectiva protección, durante su minoría de edad y para su integración sociolaboral una vez alcanzan la mayoría de edad.

Sin embargo, esta necesaria revisión ha de tener en cuenta esa perspectiva de derechos, con un enfoque de infancia y de género, al que se ha hecho referencia desde las primeras páginas del presente informe. Por ello, es importante que cualquier sistema de colaboración interinstitucional que se establezca –y muy especialmente cuando se trate de responder a un contexto en las que las capacidades de ciertas administraciones estén superadas– atienda al enfoque de infancia y a su interés superior¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Puede verse la Recomendación dirigida a la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias, [sobre la situación de los menores extranjeros en Canarias](#) y también resulta de interés a estos efectos la Recomendación dirigida a la Fiscalía General del Estado [para que impulsara una mayor coordinación entre los distintos organismos competentes](#).

¹⁵⁷ En el momento de cerrar el presente informe se publicó el [Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo](#), por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias. Resulta igualmente necesario destacar que, el [25 de marzo de 2025, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo](#) acordó requerir, como medida cautelar positiva, a la Administración del Estado para que, en el improrrogable plazo de 10 días, garantice el acceso y permanencia en el Sistema Nacional de Acogida de Protección Internacional de aquellos menores, actualmente a cargo de los servicios de protección de menores de la Comunidad Autónoma de Canarias, que hayan solicitado protección internacional o hayan manifestado su voluntad de solicitarla, con la necesaria colaboración y cooperación de esa comunidad autónoma. Esas actuaciones, concluye, deben desarrollarse bajo el principio del superior interés del menor.

5 LA INCLUSIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES EN SU TRANSICIÓN A LA VIDA ADULTA SEGÚN LOS DATOS OFICIALES

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el capítulo precedente, el perfil de quienes han figurado en algún momento durante el último lustro en el Registro de Menores Extranjeros no Acompañados (RMENA), es el de aquellos que llegaron a España como menores, permanecieron un período de tiempo bajo la responsabilidad de uno o varios servicios autonómicos de protección de menores y han alcanzado ya la mayoría de edad.

A fin de conocer más detalladamente su situación documental y laboral, y poder valorar el grado de integración social finalizado su proceso de acogida y acompañamiento se cruzaron, en primer lugar, los datos resultantes del análisis realizado del RMENA con la base de datos del Registro Central de Extranjeros (ADEXTTTRA). Para conocer el acceso al mercado laboral se incluyó en el cruce la información únicamente los registros del Registro de Menores Extranjeros no Acompañados de los menores mayores de 16 años, por ser esta la edad legalmente establecida para trabajar.

En paralelo, se identificaron varios ámbitos que se estiman básicos para medir el grado de inclusión social, tales como las titulaciones obtenidas en el sistema educativo formal o la disponibilidad de tarjetas sanitaria de algunos de los servicios del Sistema Nacional de Salud. De nuevo aquí se cruzaron los datos con la totalidad de los NIE obtenidos del Registro de Menores Extranjeros no Acompañados, para disponer de una visión global sobre el conjunto del colectivo.

5.1 SITUACIÓN DOCUMENTAL

La explotación de los datos del Registro de Menores Extranjeros no Acompañados (RMENA), de la que se ha dado cuenta en el capítulo anterior, permitió segmentar un grupo de jóvenes inscritos en dicho registro, concretamente 34.381 personas que entre los años 2018 y 2023 se encontraban bajo la guarda o tutela de las entidades de protección de menores y que a 31 de diciembre de 2023 eran mayores de edad. A través del cruce de dichos datos con los obtenidos de la base de datos ADEXTTTRA se ha podido conocer su situación documental en el momento de la obtención de los resultados¹⁵⁸. Durante este proceso se identificaron 6 casos de los que no constaba

¹⁵⁸ La aplicación policial ADEXTTTRA recoge todos los trámites que las personas extranjeras realizan con la Administración según la Ley 4/2000 y su reglamento de desarrollo (autorizaciones de trabajo y residencia, tarjetas de estudiante o expedientes sancionadores de expulsión, entre otros). Dicha aplicación se alimenta de los datos que introduce la Policía Nacional, y de los volcados de datos relacionados que se gestionan en otras administraciones. Además, esa base

información sobre su situación documental. Por consiguiente, se ha realizado el estudio sobre un total de 34.375 jóvenes mayores de edad.

Cuando un menor extranjero no acompañado alcanza la mayoría de edad, su estado en el RMENA ha de pasar a la categoría «mayor de edad» y, con su mismo NIE, se encontraría un asiento en ADEXTTRA con el tipo de trámite que corresponda en función de su situación administrativa (titular de autorización de trabajo y residencia o adquisición de nacionalidad española, entre otros).

Como se ha señalado en el capítulo precedente, la residencia de los menores extranjeros no acompañados es legal a todos los efectos y su vigencia se retrotrae al día en el que fue puesto a disposición de los servicios de protección de menores. Por lo anterior, ha de partirse de la base de que, al alcanzar la mayoría de edad, todos estos niños y niñas eran residentes legales y, por tanto, su residencia debería estar documentada con el tipo de autorización que les correspondiera.

Sin embargo, al realizar el contraste de los datos del grupo señalado, se constató que un 44,7 % de los jóvenes no contaban con trámite alguno relacionados con la autorización de residencia en el Registro Central de Extranjeros de la Dirección General de la Policía (ADEXTTRA). Este solo hecho muestra, en primer lugar, que durante su minoría de edad no fueron titulares de la autorización de residencia a la que tenían derecho.

Además, una vez alcanzaron su mayoría de edad, no pudieron acceder a ningún tipo de autorización de residencia que les pudiera haber correspondido. Por tanto, las hipótesis más probables son que permanecen en situación irregular en España o bien que han abandonado el territorio nacional.

El resto del grupo estudiado, el 55,3 %, sí tiene trámites en ADEXTTRA asociados a sus respectivos NIE, que en su mayor parte incluían una autorización de residencia, aunque no todas se hallaban en vigor, según se verá más adelante.

El Defensor del Pueblo ha dejado constancia en los sucesivos informes anuales de la situación de precariedad en la que quedaban estos niños y niñas al alcanzar la mayoría de edad. Durante años, las quejas recibidas se centraron fundamentalmente en la falta de plazas en recursos de emancipación, la carencia de documentación en vigor al cumplir los 18 años y los requisitos que se exigían para su renovación, inalcanzables

de datos funciona como gestora de algunos trámites, proveyendo a los usuarios de una interfaz donde realizar altas, modificaciones, bajas y consultas. Igualmente, la aplicación se nutre de otras bases de datos policiales. En el caso del subfichero del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, se alimenta de la aplicación PERPOL (Reseñas Policiales en la Base de Datos Personas).

para la inmensa mayoría de estos jóvenes¹⁵⁹.

Pese a que por medio del Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, citado en el capítulo precedente, se flexibilizaron los trámites para que la juventud extutelada mantuviese su residencia regular o la obtuviese por primera vez si entre los 18 y 23 años se encontraba indocumentada, no han cesado de recibirse quejas centradas en las restrictivas interpretaciones que realizan las distintas oficinas de extranjería, que dificultan su inclusión social y pueden impedir su acceso a derechos sociales.

Previsiones de la reforma reglamentaria de 2021 sobre este grupo de jóvenes

En el capítulo cuarto del presente informe ya se realizó un análisis de la mencionada reforma del reglamento. Para lo que ahora se trata, tan solo es preciso aludir al contenido de sus artículos 197 y 198, que son los que regulan la situación de la juventud extutelada.

La redacción del artículo 197 se amparó en la voluntad de configurar un régimen específico que supone la continuidad de la autorización de residencia, con habilitación para trabajar, de la que ya dispone un menor extranjero no acompañado y cuya vigencia se renovará por un período de dos años, salvo que le corresponda la de larga duración.

El Defensor del Pueblo estima que la extensión a dos años del período de vigencia de la autorización de residencia que se concedió es positiva, ya que aligera la carga de los trámites administrativos para la Administración y facilita la inclusión sociolaboral de la juventud extutelada. Es necesario acreditar las condiciones que se establecen en el apartado segundo del citado artículo:

- Medios económicos suficientes para su sostenimiento: se entenderá cumplida cuando se acrediten unos ingresos y rentas mensuales que superen la cuantía mensual individual de la renta garantizada prevista en el Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital; o bien, que se acredite que su sostenimiento queda asegurado dentro de un programa desarrollado por una institución pública o privada. A estos efectos

¹⁵⁹ Sin ánimo exhaustivo, pueden citarse algunas resoluciones ilustrativas, contenidas en los volúmenes anuales de *Recomendaciones y sugerencias* del Defensor del Pueblo, hasta 2010, y a partir de ese año consultables en la web institucional: Recomendación 113/2004, de 30 de diciembre, sobre documentación de menores extranjeros no acompañados y sobre la forma en que se debe actuar cuando estos llegan a la mayoría de edad sin haber sido documentados; Recomendación 113/2005, de 29 de noviembre, para que no se someta a plazo alguno la presentación de ofertas laborales, a favor de menores extranjeros no acompañados próximos a la mayoría de edad; Recomendación 90/2008, de 17 de septiembre, para que se revisen de oficio las autorizaciones de residencia vigentes de menores extranjeros tutelados y se resuelvan conforme a lo previsto en el artículo 35.4 de la Ley Orgánica 4/2000; Recomendación 89/2008, de 17 de septiembre, sobre revisión de oficio de las autorizaciones de residencia vigentes a favor de menores extranjeros tutelados, en relación con la vigencia de la autorización inicial y de su renovación, conforme a la vigente legislación de extranjería.

serán computables los ingresos provenientes de un empleo, del sistema social, así como otras cuantías que pueda percibir.

- Valoración de la existencia de antecedentes penales: del mismo modo que se exige con carácter general para la renovación de todo tipo de autorizaciones en el artículo 31.7 de la Ley 4/2000.
- Consideración de los informes que puedan presentar las entidades públicas competentes en materia de protección de menores, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35.9 de la Ley 4/2000, así como los emitidos por otras entidades o instituciones privadas relativos al cumplimiento satisfactorio de los objetivos educativos o de inclusión sociolaboral del programa, haya finalizado o esté en curso.

En el nuevo Reglamento de 2024, el contenido de este artículo 197 pasa a ser el artículo 173. En su apartado 2.a se añade la siguiente mención:

A estos efectos el solicitante podrá presentar un contrato de trabajo que cumpla las condiciones establecidas en el artículo 127.b). En este caso, la eficacia de la autorización renovada estará condicionada a la posterior afiliación y alta de la persona extranjera en el régimen correspondiente de la Seguridad Social en el plazo de un mes¹⁶⁰.

El Defensor del Pueblo considera que esta nueva mención pueda ser interpretada en el sentido de que los ingresos provenientes de un empleo hayan de reunir los mismos requisitos que los que se exigen a las personas adultas en el citado artículo 127.b).

Por su parte, el artículo 198 se ocupa de aquellos supuestos en los que una persona menor de edad, tutelada por la Administración, accede a la mayoría de edad sin estar documentada.

Se ha de insistir en que esta circunstancia –que debería ser excepcional– se produce en la práctica como consecuencia del incumplimiento de lo previsto en el artículo 35.7 de la Ley 4/2000, que establece con claridad que se otorgará al menor una autorización de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en el que hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores.

A juicio del Defensor del Pueblo, la regulación del artículo 198, que establece que podrán solicitar una autorización de residencia temporal por circunstancias

¹⁶⁰ *Artículo 127 «Requisitos específicos»: b) Para el arraigo sociolaboral, la aportación de uno o varios contratos de trabajo que garantice al menos el salario mínimo interprofesional o el salario establecido, en su caso, en el convenio colectivo aplicable, en el momento de la solicitud, en proporción a la jornada trabajada, y cuya suma represente una jornada semanal no inferior a veinte horas en cómputo global.*

A continuación en ese mismo artículo se señalan los supuestos en los que puede aportarse más de un contrato de trabajo.

excepcionales (con una vigencia de dos años, renovable por otros dos si se mantienen las circunstancias), se compadece mal con la voluntad del legislador de considerar legal la residencia de los menores extranjeros no acompañados a todos los efectos hasta que alcanza su mayoría de edad.

No parece que pueda considerarse una circunstancia excepcional el incumplimiento del mandato legal de documentar durante la minoría de edad con una autorización de residencia, a los niños y niñas tutelados. Además, algunos de los requisitos que se exigen para poder acceder a esa autorización de residencia excepcional constituyen en la práctica una barrera infranqueable para muchos de ellos, cabe señalar los siguientes:

- Haber participado en las acciones formativas y actividades programadas por la entidad de protección de menores para favorecer su integración social, lo cual debe ser certificado por esta, o debe poderse acreditar su integración en la sociedad española en los términos previstos en el artículo 197.2 c) del Reglamento¹⁶¹.
- Contar con medios económicos suficientes para su sostenimiento¹⁶².

El exiguo plazo de solicitud constituye también un obstáculo muy difícil de superar para esta juventud extutelada (sesenta días naturales previos o en los noventa días naturales posteriores a la fecha en que cumpla los dieciocho años), si bien se establece que se suspenderá si se acredita que no puede cumplimentar los requisitos por causas ajenas a la voluntad del solicitante.

Aunque, sin duda, el requisito más gravoso para la mayoría de los jóvenes que se hallan en estas circunstancias es el referido a la suficiencia de medios económicos para su sostenimiento.

En el nuevo reglamento de 2024 el contenido de este artículo 198 pasa a ser el artículo 174 que mantiene en su totalidad la redacción anterior, a la que añade nuevas previsiones. Así, en su apartado uno añade este nuevo inciso: «siempre que dicha tutela, custodia, protección provisional o guarda no se ostente por motivo de una medida cautelar de protección». En el apartado 2 se establece que «excepcionalmente la

¹⁶¹ No deja de resultar paradójica la exigencia de una certificación de participación en acciones formativas, para favorecer su integración social, que debe emitirse por unas de protección por parte de la entidad de protección que en ocasiones es la responsable de no haber instado la solicitud de su autorización de residencia, durante la minoría de edad del menor a su cargo.

¹⁶² Si bien hay que tener en cuenta que se dispone que la suficiencia de estos medios, se entenderá cumplida cuando se acrediten unos ingresos y rentas mensuales que superen la cuantía mensual individual de la renta garantizada prevista el Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital, o bien que se acredite que su sostenimiento queda asegurado dentro de un programa desarrollado por una institución pública o privada. A estos efectos serán computables los ingresos provenientes de un empleo, del sistema social, así como otras cuantías que pueda percibir.

solicitud de autorización podrá ser presentada por la persona extranjera fuera de dicho plazo y hasta el día siguiente de que el joven cumpla los 20 años de edad cuando concurren razones ajenas a la persona extranjera que estén debidamente acreditadas. En este caso la solicitud deberá ir acompañada de un informe de la comunidad autónoma o ayuntamiento correspondiente». En el apartado 3 a) se añade: «A estos efectos el solicitante podrá presentar un contrato de trabajo que cumpla las condiciones establecidas en el artículo 127.b). En este caso, la eficacia de la autorización renovada estará condicionada a la posterior afiliación y alta de la persona extranjera en el régimen correspondiente de la Seguridad Social en el plazo de un mes».

Se añade un nuevo apartado c: «Que hasta el momento de la solicitud dicha persona deberá haber permanecido en territorio español certificando dicha permanencia y acreditando su inserción e integración social a través de un informe de su comunidad autónoma o ayuntamiento, en su caso».

Por lo anterior, se comprueba que el nuevo artículo 174 no corrige las cuestiones que, a juicio del Defensor del Pueblo, impedían o dificultaban el acceso a la regularidad documental de quienes alcanzan los 18 años sin estar documentados. Además, las novedades transcritas en los párrafos anteriores agravan aún más esta situación.

Como se ha señalado en el apartado 4.3.3 del capítulo 4 de este informe, a 31 de diciembre de 2023, tan solo el 23 % de los menores extranjeros no acompañados inscritos en el Registro de Menores no Acompañados contaban con autorización de residencia. Este porcentaje es aún menor en el caso de la comunidad autónoma canaria, en la que tan solo el 17 % contaba con dicha autorización. Por tanto, a la vista de esta situación, resulta particularmente preocupante que el recién analizado artículo 174 haya limitado a los 20 años el plazo con el que cuenta el joven extutelado para poder acceder a una autorización de residencia.

La reforma reglamentaria de 2021, mediante la disposición transitoria única, que ha desaparecido en el reglamento de 2024, bajo la rúbrica «De las solicitudes presentadas antes de la entrada en vigor de este real decreto», evidenciaba la preocupación por encontrar una salida normativa para superar los problemas de documentación de un colectivo amplio y con cierto grado de heterogeneidad en sus situaciones documentales.

Así, se establecía, entre otras cuestiones que la autorización de residencia prevista en el citado artículo 198 podía ser solicitada por aquellos jóvenes extranjeros que tuviesen entre 18 y 23 años en el momento de la entrada en vigor de la modificación de la norma, y que habiendo permanecido bajo la responsabilidad de un servicio de protección de menores alcanzaron la mayoría de edad sin haber obtenido la autorización de residencia prevista en el artículo 196 del Reglamento de Extranjería de 2011 y no pudieron acreditar, en el momento en el que cumplieron 18 años, los requisitos exigidos

para la concesión de una autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales.

Esta disposición también previó una vía para los jóvenes extutelados de entre 18 y 23 años que, pese a acceder a la mayoría de edad siendo titulares de una autorización de residencia de menor extranjero no acompañado, no la hubieran podido renovar por la vía que preveía el artículo 197, antes de la modificación operada por la reforma reglamentaria de 2021. Esta previsión ha desaparecido en el nuevo reglamento.

Finalmente, se dispuso que aquellos jóvenes extranjeros que se encuentren en el mismo rango de edad y que tuvieran renovada su autorización de residencia de menor extranjero no acompañado, de conformidad con el procedimiento que preveía el artículo 197 del reglamento, en su redacción anterior a la reforma, podrán acogerse en cualquier momento a las nuevas previsiones que establece ese artículo.

Análisis a partir de los datos

En este punto ha de partirse de la situación, a la que ya se ha aludido en términos porcentuales al inicio de este capítulo, respecto del colectivo de los jóvenes extutelados, a 31 de diciembre de 2023.

Situación en el Registro Central de Extranjeros de la Dirección General de la Policía (ADEXTTTRA) de jóvenes extranjeros extutelados		
	Casos	Porcentaje
Con trámites pero sin autorización de residencia	2.374	6,9 %
Con autorización de residencia	16.622	48,4 %
Sin trámites relacionados con la residencia	15.379	44,7 %
TOTAL	34.375	100 %

Se trata de una población predominantemente masculina (95,2 %). Atendiendo a la tipología de registros en ADEXTTTRA, los varones están más representados entre los que tienen alguna autorización de residencia concedida (95,5 %), mientras que las jóvenes suelen presentar un mayor porcentaje de trámites no concluidos (8,3 %).

Jóvenes extutelados según datos del Registro Central de Extranjeros de la Dirección General de la Policía (ADEXTTTRA) por sexo			
	Masculino	Femenino	TOTAL
Con trámites pero sin autorización de residencia concedida	2.176 (91,7 %)	198 (8,3 %)	2.374 (100 %)
Con autorización de residencia	15.882 (95,5 %)	740 (4,5 %)	16.622 (100 %)
Sin trámites relacionados con la residencia	14.656 (95,3 %)	723 (4,7 %)	15.379 (100 %)
TOTAL	32.714 (95,2 %)	1.661 (4,8 %)	34.375 (100 %)

A continuación, se presentan los datos recopilados sobre tres grupos de jóvenes extranjeros extutelados que se encontraban en distintas situaciones respecto a su documentación, transcurridos dos años desde la entrada en vigor de la reforma reglamentaria a la que se ha aludido.

Jóvenes extranjeros extutelados con autorización de residencia

De los jóvenes que tienen autorización de residencia concedida, una gran mayoría la tenía vigente en la fecha de la toma de datos.

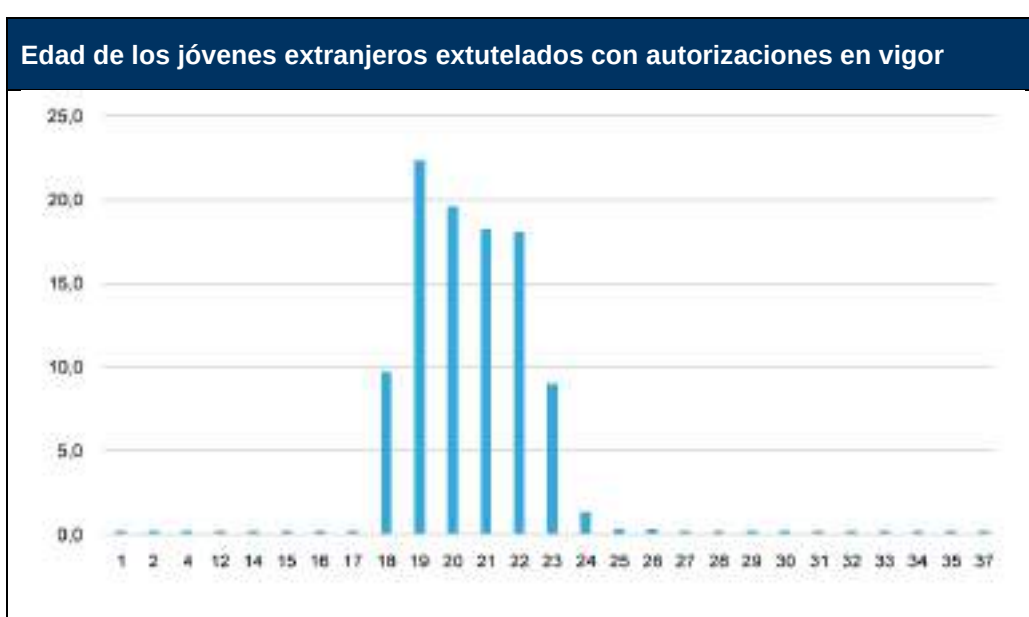
Situación documental de los jóvenes extutelados		
	Casos	Porcentaje
Autorización de residencia no vigente	2.279	13,7 %
Autorización de residencia vigente	14.343	86,3 %
TOTAL	16.622	100 %

Prácticamente seis de cada diez de los jóvenes extutelados se documentaron con una autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, y un porcentaje considerable lo estaba a través de una residencia temporal por circunstancias excepcionales. Solo un 4,7 % contaba con una autorización por protección internacional.

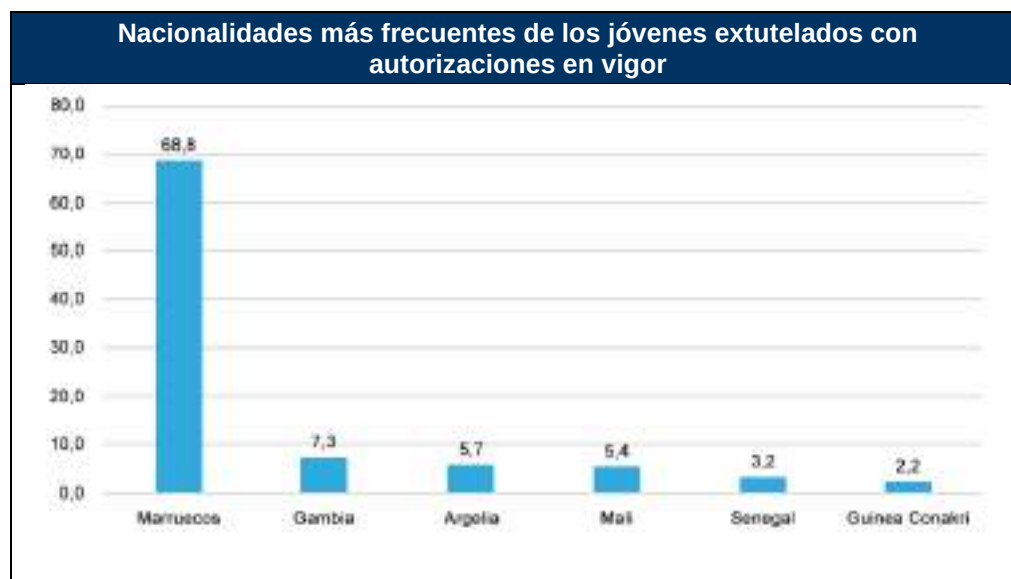
Tipología de autorizaciones de residencias en vigor de los jóvenes extutelados		
	Casos	Porcentaje
Residencia temporal. Trabajo por cuenta ajena	8.460	58,98 %
Residencia temporal. Circunstancias excepcionales	3.161	22,04 %
Residencia temporal. Compatibilidad cuenta ajena y propia	1.204	8,39 %
Residencia larga duración nacional	691	4,82 %
Residencia por protección internacional	678	4,73 %
Tarjeta de familiar de ciudadano UE/RU. Temporal	79	0,55 %
Residencia larga duración directiva UE	36	0,25 %
Residencia temporal no lucrativa	12	0,08 %
Residencia temporal. Trabajo por cuenta propia	7	0,05 %
Estancia temporal por estudios	4	0,03 %
Residencia temporal. Reagrupación familiar	4	0,03 %
Residencia por apatridia	2	0,01 %
Retorno voluntario	2	0,01 %
Certificado EU/TIE AR. Temporal	1	0,01 %

Tipología de autorizaciones de residencias en vigor de los jóvenes extutelados		
	Casos	Porcentaje
Residencia temporal. Ley 14/2013 y otras	1	0,01 %
Tarjeta de familiar de ciudadano UE/RU. Permanente	1	0,01 %

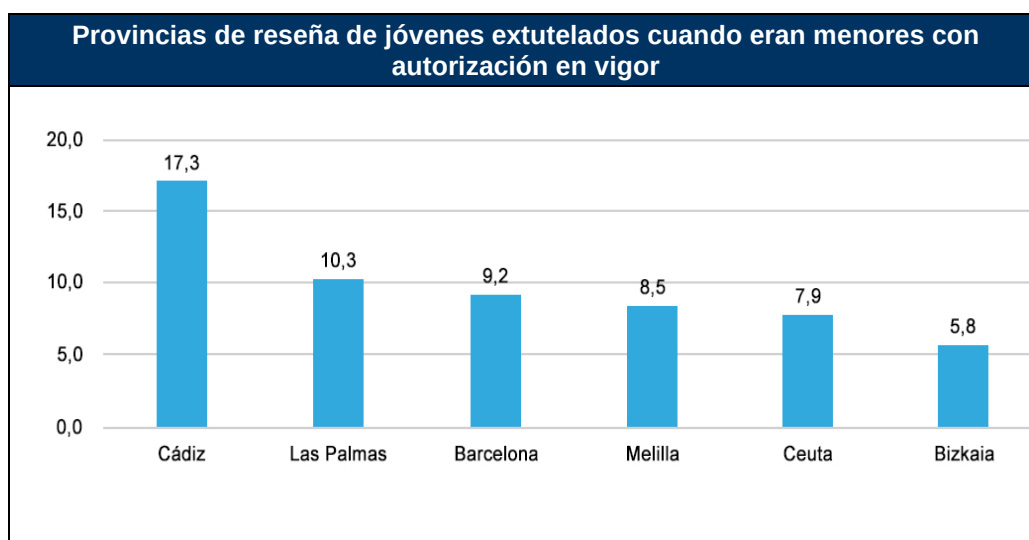
Estos jóvenes, en el momento de la obtención de los datos, se concentran entre los 18 y 23 años, ámbito subjetivo de aplicación de la reforma del reglamento de 2021.



Estas personas proceden en su mayoría de Marruecos en una proporción cercana al 70 %. Los cinco siguientes países con mayor representación tan solo Argelia pertenece a la órbita del Magreb y el resto son del ámbito subsahariana. Estas seis nacionalidades superan en su conjunto más del 92,5 % del grupo de los jóvenes extutelados.



Entre las provincias donde los titulares de las autorizaciones de residencia fueron reseñados siendo menores de edad destaca Cádiz con un 17,3 %. Tres provincias más, de la que solo Las Palmas es un lugar de primera llegada junto a las dos ciudades autónomas, suman el 59 % de la cifra total de jóvenes con autorizaciones de residencia.



También se ha examinado la relación entre el lugar de la reseña del titular de la autorización y la comunidad o ciudad autónoma en la que residía cuando dicha

documentación se produjo. En este punto se producen diferencias destacables, la más significativa de ellas en Andalucía, donde el porcentaje de reseñas duplica al de documentaciones. La tónica general es que los lugares con mayor número de reseñas registren también el mayor número de resoluciones de concesión, aunque estas últimas están más igualadas en el caso de las tres primeras comunidades con mayores cifras, Andalucía, Cataluña y Canarias. La mayor parte de este grupo fue reseñado con 17 años de edad.

Comunidades y ciudades autónomas de primera reseña y de documentación de jóvenes extutelados con autorización en vigor



Jóvenes extranjeros sin residencia concedida, pero con trámites en el Registro Central de Extranjeros de la Dirección General de la Policía (ADEXTTTRA)

En cuanto a los jóvenes extutelados que no contaban en la fecha de cruce de los datos con una autorización de residencia, pero sí tenían registrados trámites en ADEXTTTRA,

estos se distribuyen según se expone a continuación. Cabe destacar el peso que alcanzan los trámites relacionados con las solicitudes de residencia por protección internacional, especialmente las denegaciones.

Trámites en el Registro Central de Extranjeros de la Dirección General de la Policía (ADEXTTTRA) de mayores de edad sin residencia concedida		
	Casos	Porcentaje
Solicitado residencia temporal	853	14,4 %
Inadmitido residencia temporal	101	1,7 %
Archivado residencia temporal	428	7,2 %
Denegado residencia temporal	492	8,3 %
Solicitado residencia por protección internacional	247	4,2 %
Admitido residencia por protección internacional	618	10,4 %
Archivado residencia por protección internacional	151	2,5 %
Denegado residencia por protección internacional	1.159	19,5 %
Otros (solamente registro de documento, borrados, anulados)	1.891	31,8 %
Total número de trámites	5.940	100 %
Total número de mayores de edad con trámites, pero ninguno concedido	2.374	
Media de trámite por interesado		2,50 %

La mayoría de estos jóvenes extutelados tenían 18 años (28,6 %). En su mayoría eran originarios de Marruecos (41,9 %) o Senegal (15,1 %), y fueron reseñados en Canarias (39 %) y Melilla (17 %).

Sin trámites relacionados con la residencia en la base de datos ADEXTTTRA

Como ya se apuntó, el 44,7 % de los jóvenes extranjeros extutelados, reseñados en el Registro de menores Extranjeros no Acompañados (RMENA) entre 1998 y 2003, no tenía trámites relacionados con la autorización de residencia en ADEXTTTRA. Su perfil no difiere de forma sustancial del expuesto para los jóvenes extutelados con autorización de residencia, siendo la mayoría procedente de Marruecos y reseñados en Cádiz con 17 años.

Como hipótesis para esta ausencia de registros se ha apuntado que, tras pasar unos meses bajo la guarda o tutela de la entidad de protección de menores, la mayor parte de ellos alcanzaron la mayoría de edad indocumentados y no pudieron cumplir los requisitos exigidos para documentarse.

Resultados del examen de los datos sobre la documentación al cruzar la base de Registro de Menores Extranjeros No Acompañados y la de ADEXTTRA

A la luz de lo señalado, pueden ofrecerse las siguientes consideraciones a modo de síntesis:

- Andalucía fue la comunidad autónoma que acogió a un mayor número de menores extranjeros no acompañados que alcanzaron la mayoría de edad en el período analizado (2018 a 2023). Esta tendencia, no obstante, ha ido cambiando desde finales de 2020, como consecuencia del incremento de llegadas a Canarias.
- Un porcentaje muy relevante de los menores extranjeros no acompañados –de hecho, cercano a la mitad del grupo objeto de estudio– finalizó su estancia en los sistemas de protección sin haber sido documentados y no logró su autorización de residencia tras alcanzar los 18 años. La mayoría procedían de Marruecos y fueron reseñados en Cádiz con 17 años. Al no tener ningún trámite relacionado con la autorización de residencia registrado en ADEXTTRA, hay que asumir que han permanecido en situación irregular en España o habrán abandonado territorio nacional.
- En el polo opuesto, casi la otra mitad del colectivo (48,3 %) de los jóvenes extranjeros extutelados contaban con algún tipo de autorización administrativa que les permite residir legalmente en España. Seis de cada diez de ellos disponían de autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena y un 22 % contaba con una autorización de residencia por circunstancias excepcionales.
- Respecto de la tendencia, tal y como ya se apuntó en el capítulo precedente, resulta preocupante el alto número de menores extranjeros no acompañados que no contaban con autorización de residencia a 31 de diciembre de 2023. Dada la edad de la inmensa mayoría de ellos, entre los 16 y 17 años de edad, y los problemas para la gestión del incremento de su número, especialmente en el marco de las llegadas a Canarias, surgen dudas sobre si habían alcanzado la mayoría de edad debidamente documentados, lo que constituye no solo una exigencia acorde con la normativa, sino también la mejor base para prevenir la marginalidad, la exclusión y la explotación.

5.2 INSERCIÓN LABORAL

No parece necesario insistir en estas páginas sobre la relevancia que cabe atribuir en términos de inclusión a la posibilidad de trabajar legalmente y, más aún, al hecho de hacerlo de forma continuada y efectiva. A este respecto, la reforma reglamentaria referida al inicio del apartado anterior ha significado también una mejora de la eficacia

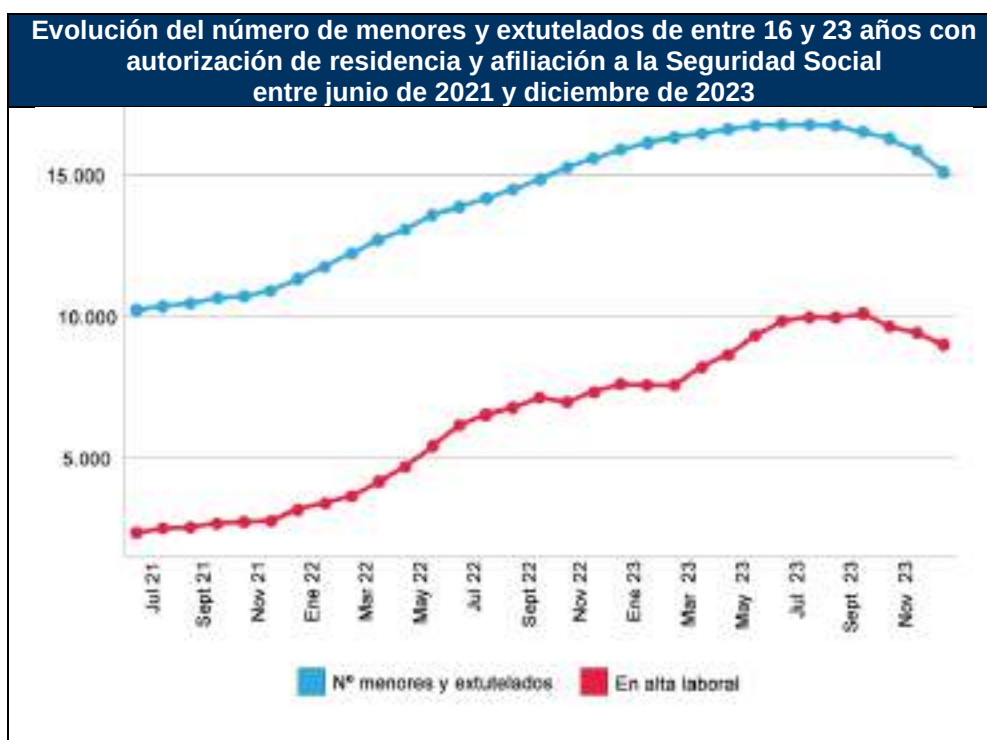
para la inserción laboral de la juventud extutelada, así como para los menores mayores de 16 años¹⁶³.

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a través del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), publicó durante la preparación del presente informe un documento con el *stock* mensual, desde el 30 de junio de 2021 al 31 de diciembre de 2023, con datos especialmente relevantes para lo que ahora interesa¹⁶⁴.

De acuerdo con dichos datos, entre junio de 2021 y diciembre de 2023 se produjo un incremento de casi un 50 % en los menores y extutelados, de entre 16 y 23 años, que disponían de la autorización de residencia. Concretamente, se pasó de 10.191 personas a 15.045. El porcentaje de altas laborales en seguridad social de este colectivo ascendió el 23 al 60 por ciento, según puede verse a continuación.

¹⁶³ En este apartado se contempla la situación desde la edad en que está permitido por la normativa el inicio de relaciones de carácter laboral, aún antes de alcanzar la mayoría de edad, precisamente en atención a que el acceso a un empleo es un factor que contribuye a garantizar su inclusión social al acceder a la mayoría de edad.

¹⁶⁴ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), [Menores no acompañados y jóvenes extutelados con autorización de residencia](#), página web.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI).

Según el citado documento, a 30 de junio de 2021 figuraban 2.346 personas del colectivo en estudio con al menos un día de alta laboral en la Seguridad Social en dicho mes. En diciembre de 2022 la cifra alcanzó las 7.575 personas y en diciembre de 2023, las 8.974.

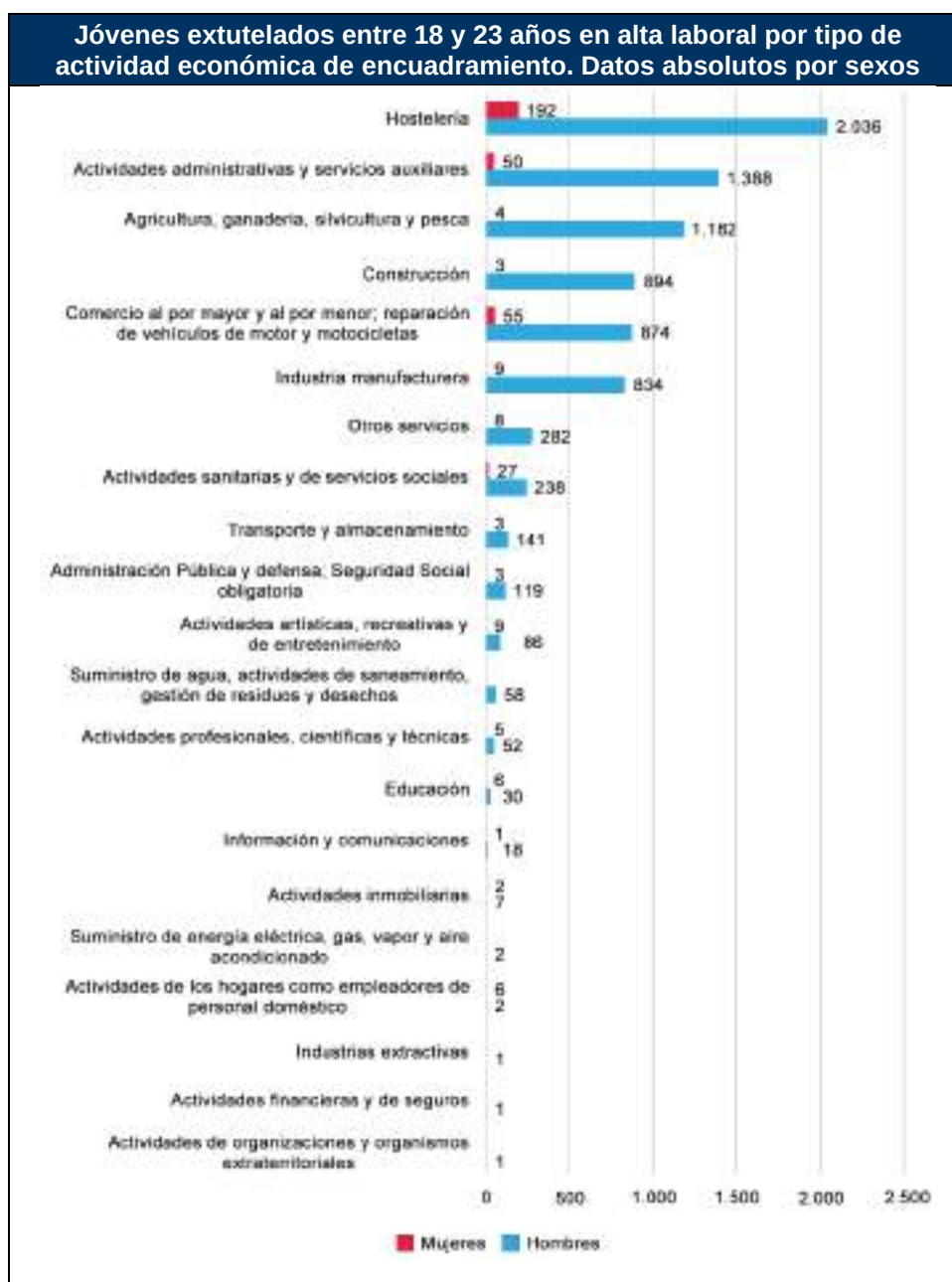
Al analizar el tipo de empleo que consiguen estos menores y jóvenes, se aprecia que los sectores de la hostelería, la agricultura y la pesca son los más comunes entre los que tienen 16 y 17 años.

Menores de 16 y 17 años en alta laboral por tipo de actividad económica de encuadramiento. Datos absolutos por sexos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI).

En el caso de los mayores de edad, aunque subsiste la relevancia del sector hostelero, así como de la agricultura y la pesca, aparecen otros sectores, como las actividades administrativas y los servicios auxiliares o la construcción, el comercio o la industria manufacturera.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI).

5.3 PASO POR EL SISTEMA EDUCATIVO NO UNIVERSITARIO: LA OBTENCIÓN DE TÍTULOS OFICIALES

Con el propósito de disponer de una primera evidencia en torno al acceso y la permanencia de los menores extranjeros no acompañados en el sistema educativo español, se consideró necesario examinar su presencia en los Registros de Títulos no Universitarios¹⁶⁵, para lo que se solicitó la colaboración del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes¹⁶⁶.

A la Secretaría de Estado de Educación se le pidió que cotejara el listado de Números de Identidad de Extranjero (NIE), previamente obtenido de la base policial del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, con su propia base de datos de los registros de títulos, el número de títulos de enseñanza primaria, secundaria y de formación profesional. La determinación del grupo a analizar, que alcanza al conjunto del colectivo de menores extranjeros no acompañados («menores activos», «en fuga» y «mayores de edad extutelados», con registros en el RMENA entre los años 2018 y 2023), ya que se considera que el acceso al sistema educativo, y en concreto la obtención de una titulación, es un factor que contribuye de forma notable a garantizar su integración social.

El listado facilitado incluía 46.722 referencias y tras el oportuno cruce de datos se han encontrado 1.663 coincidencias, con un total 2.283 títulos inscritos. El número de títulos hallado es muy bajo, lo que puede ser debido a varias explicaciones¹⁶⁷.

La primera tiene que ver con el momento en que se solicitan los datos, ya que es posible que se encuentren en proceso de tramitación un número de títulos que se desconoce y que pueden encontrarse en diferentes fases (no registrado aún por las comunidades autónomas con competencia en educación, no solicitada todavía la expedición del título, que aún no se haya registrado el título o que no se hayan pagado

¹⁶⁵ Dicho registro permite la consulta individual de los títulos no universitarios a través de la página web del [Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes](#).

¹⁶⁶ Por razones similares a las ya expuestas respecto de las medidas acordadas en el marco de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, no se consideró viable, en términos de tiempo, tramitar investigaciones con las 18 Administraciones educativas, a fin de conocer cuántos menores extranjeros no acompañados y jóvenes extutelados han seguido estudios, aunque no hubieran obtenido ningún título. En atención a las edades de la selección del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados y a las explicaciones recibidas de los servicios autonómicos de protección de menores consultados, que en su mayoría no informaron de casos de jóvenes extutelados que cursen estudios universitarios, no se consideró especialmente reveladora la realización de un cruce de datos con el correspondiente registro de títulos universitarios.

¹⁶⁷ También ha de tenerse en cuenta que existen ciertas limitaciones para que la lectura de los datos se realice adecuadamente. La mayor de estas limitaciones es que se ha acudido a bases de datos no pensadas para la realización de análisis masivos y menos para fusionar la información entre sí.

las tasas, etc.). No obstante, aún si se considerase, a modo de hipótesis al alza, la existencia de un número igual de títulos en trámite al de ya expedidos, la cifra de jóvenes extranjeros no acompañados que alcanza una titulación oficial seguiría siendo escasa.

Una segunda explicación posible tiene que ver con el hecho de que este colectivo se enfrenta a barreras de varios tipos para el acceso a la educación reglada en España. En concreto, se han identificado con claridad las siguientes: a) la edad de llegada de este perfil es, en la mayoría de los casos, muy cercana a la mayoría de edad; b) las barreras lingüísticas así como la falta de formación previa; c) la dificultad para continuar los estudios, una vez alcanzan la mayoría de edad, y d) el que desde los centros de protección y recursos para jóvenes extutelados se prioriza la preparación para la entrada al mercado laboral. Todo ello conduce a que, en general, la búsqueda de empleo sea el objetivo central de estos jóvenes, para acceder cuanto antes al ámbito laboral, dejando la formación académica reglada en un segundo plano, cuando no simplemente descartándola.

Hechas estas salvedades, se exponen a continuación los hallazgos más destacados, tras el análisis de la información analizada.

La siguiente tabla presenta el resumen de los datos encontrados, en función de los perfiles en la base del RMENA con títulos y sin títulos.

Personas inscritas en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados con títulos educativos no universitarios por perfiles y sexo						
	Con título			Sin título		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
«Mena activo»	99 (7 %)	14 (9 %)	113 (7 %)	9.054 (21 %)	949 (37 %)	10.003 (22 %)
«Mayor de edad»	1.400 (93 %)	143 (91 %)	1.543 (93 %)	31.320 (74 %)	1.518 (59 %)	32.838 (73 %)
«Cerrado fuga»	7 (0 %)	0 (0 %)	7 (0 %)	2.058 (5 %)	95 (4 %)	2.153 (5 %)
TOTAL	1.506 (100 %)	157 (100 %)	1.663 (100 %)	42.432 (100 %)	2.562 (100 %)	44.994 (100 %)

La tabla refleja la distribución según la posesión o no de un título educativo no universitario, diferenciando por sexo y categorías como «mena activo», «mayor de edad» y «cerrado fuga». Entre quienes tienen título, predominan los hombres: 1.506 casos frente a 157 de mujeres. Los mayores de edad son los más representados en el grupo de los que tienen título, lo que tiene sentido con la lógica de las categorizaciones en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados: los estados «mena activo» y «cerrado fuga» cambian con el tiempo a «mayor de edad».

5.3.1 Menores y jóvenes extranjeros no acompañados con titulación oficial

Los 1.663 menores y jóvenes que poseían un título oficial eran, en su mayor parte, jóvenes extutelados. Los menores extranjeros no acompañados en activo representaban un bajo porcentaje (6,8 %) del total, si bien hay que tener en cuenta que un grupo de estos niños y niñas podían estar todavía en proceso formativo al tiempo de la consulta de los datos y no haber obtenido, por tanto, la correspondiente titulación.

Menores y jóvenes titulados según situación en la base del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados a 31 de diciembre de 2023		
	Frecuencia	Porcentaje
«Mena activo»	113	6,8 %
«Mayor de edad»	1.543	92,8 %
«Cerrado fuga»	7	0,4 %
TOTAL	1.663	100 %

Entre los etiquetados como «mena activo», que todavía estaban en un centro de protección, a pesar de la notable diferencia en cifras absolutas, el porcentaje femenino con título oficial supera ligeramente al masculino.

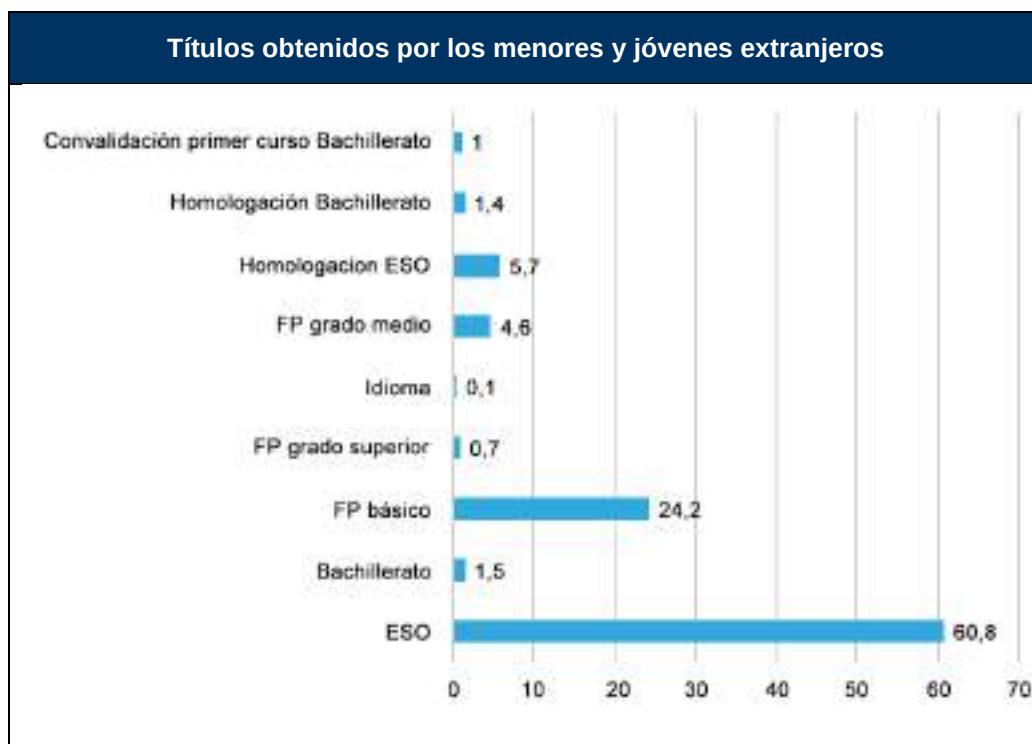
Distribución de los menores y jóvenes extranjeras con titulación no universitaria según situación en la base del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados por sexos			
	Masculino	Femenino	TOTAL
«Mena activo»	99 (8,9 %)	14 (6,6 %)	113 (6,8 %)
«Mayor de edad»	1.400 (93 %)	143 (91,1 %)	1.543 (92,8 %)
«Cerrado fuga»	7 (0,5 %)	0 (0,0 %)	7 (0,4 %)
TOTAL	1.506 (100 %)	157 (100 %)	1.663 (100 %)

El 68,8 % de mujeres extranjeras, frente al 63,4 % de jóvenes varones contaban en con un único título oficial en la fecha de extracción de los datos. Los porcentajes se reducen para los casos de los que cuentan con dos o más titulaciones, siendo más baja la presencia de las jóvenes en estos supuestos.

Número de títulos según sexos			
	Masculino	Femenino	TOTAL
1	956 (63,5 %)	108 (68,8 %)	1.064 (64 %)
2	538 (35,7 %)	48 (30,6 %)	586 (35,2 %)
3	12 (0,8 %)	1 (0,6 %)	13 (0,8 %)
TOTAL	1.506 (100 %)	157 (100 %)	1.663 (100 %)

La mayoría de los jóvenes que poseían un título de educación fueron reseñados en 2018 y las nacionalidades de origen con un mayor índice eran Marruecos (68,9 %), Mali (6,6 %), Guinea (Conakri) (5,4 %) y Gambia (3,1 %). La edad en el momento de su primera reseña oscilaba entre los 12 y los 17 años, con especial prevalencia de los 16 (31,5 %) y 17 años (27 %). Estos últimos, posiblemente obtuvieran la titulación siendo ya mayores de edad. La práctica totalidad de los que poseen un título educativo (96,7 %) eran titulares de autorización de residencia en vigor según los datos de la base de ADEXTTRA.

En cuanto al tipo de títulos obtenidos, la mayoría, seis de cada diez, correspondían a Educación Secundaria Obligatoria (ESO), a los que hay que añadir un 5,7 % que homologaban este nivel de estudios, seguidos de los que alcanzaban la titulación de Formación Profesional Básica, prácticamente un cuarto de la cifra total. El resto se distribuyó preferentemente entre Formación Profesional de Grado Medio (4,6 %) y Bachillerato junto a sus homologaciones (un 2,4 % en su conjunto) . Las segundas titulaciones, aunque son pocas, también se concentraban en la ESO y en Formación Profesional Básica, que en su conjunto totalizaban el 90 % de dicho grupo.



Menores extranjeros no acompañados «en fuga» con titulación oficial

Este grupo de menores extranjeros que constan en situación «de fuga» lo integraban tan solo 7 menores, de los cuales todos contaban con autorización de residencia vigente concedida en el momento de la consulta.

Todos los menores eran varones, seis de ellos procedentes de Marruecos y uno de Gambia. Fueron reseñados en la base RMENA entre 2019 y 2021 y llegaron con edades comprendidas entre los 12 y los 15 años. En todos los casos el título obtenido era el de la ESO.

Menores extranjeros no acompañados en activo con titulación oficial

Como ya se ha expuesto, apenas el 6,8 % de los menores y jóvenes con algún título oficial registrado en el momento de la consulta eran menores extranjeros no acompañados «en activo». De ellos, el 86,7 % tenía un único título, mientras ocho de cada diez casos el de ESO (junto con un 6,2 % que homologaban estos estudios). Solo un 7,1 % (8 menores) figuraban con un título de FP Básico.

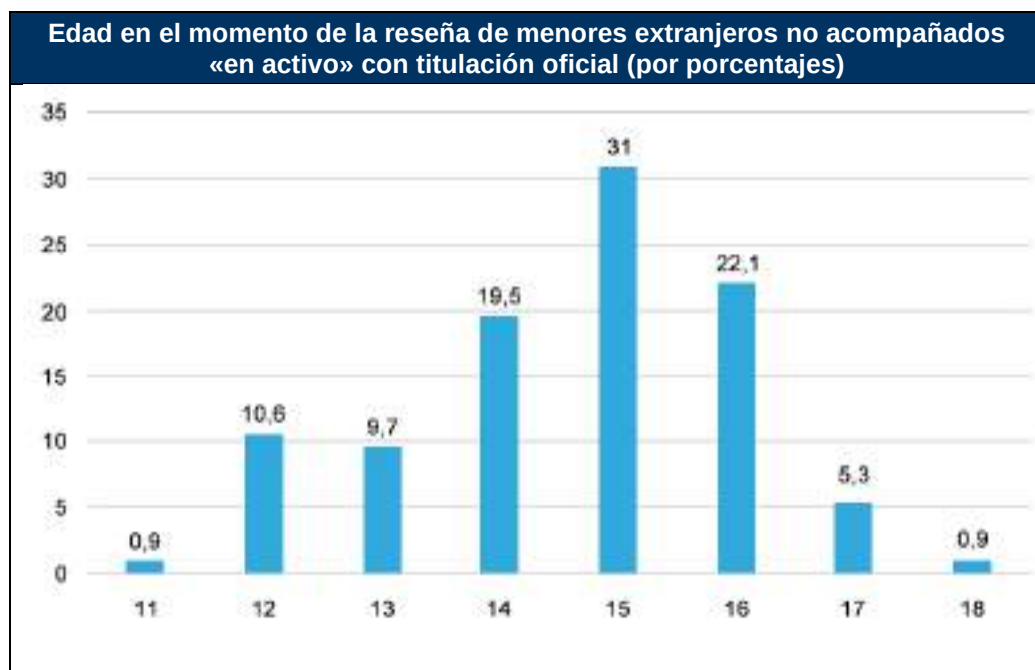
En el siguiente cuadro se puede apreciar la situación de este grupo de menores respecto al estado de los trámites de su documentación.

Situación documental de los menores extranjeros no acompañados «en activo» con titulación oficial		
	Frecuencia	Porcentaje
Sin residencia concedida, pero con trámites	6	5,3 %
Con residencia concedida	103	91,2 %
Sin trámites relacionados con la residencia	4	3,5 %
TOTAL	112	100 %

Por otra parte, este grupo de menores con titulación oficial contaba con autorización de residencia concedida en un 91,2 % de los casos y, en el momento de extracción de datos, tenían entre 16 y 17 años. Destacaba un mayor porcentaje de mujeres en este perfil. Las mujeres representan el 5,80 % del total de menores de la muestra. Sin embargo, su representación entre los menores que obtienen titulaciones oficiales se duplica hasta alcanzar el 12,4 %.

Distribución por sexos de menores extranjeros no acompañados «en activo» con titulación oficial		
Sexo	Frecuencia	Porcentaje
Masculino	99	87,6 %
Femenino	14	12,4 %
TOTAL	113	100 %

Este grupo de menores se caracterizaba por haber llegado a España a una edad algo más temprana de la habitual, entre los 12 y los 16 años, lo que puede explicar que hubieran obtenido un título oficial aun hallándose todavía en el sistema de protección. Su procedencia mayoritaria era de Marruecos (54,9 %), Mali (15 %), Gambia (8 %) y Senegal (6,2 %).



Jóvenes extutelados con titulación oficial

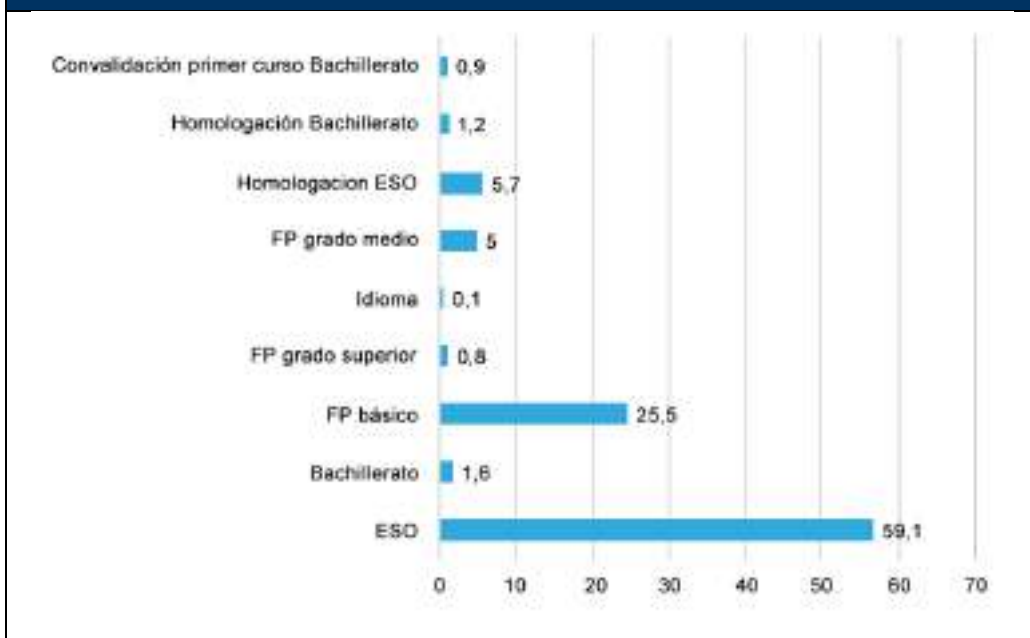
Los jóvenes extutelados, cuya frecuencia en función de la edad se distribuye de forma equitativa entre los 19 y 22 años, que constaban con titulación oficial en el momento de la extracción de los datos eran 1.543.

Seis de cada diez de estas personas tenía una única titulación, mientras que el resto tenía dos y un pequeño porcentaje acreditaba disponer de tres títulos oficiales.

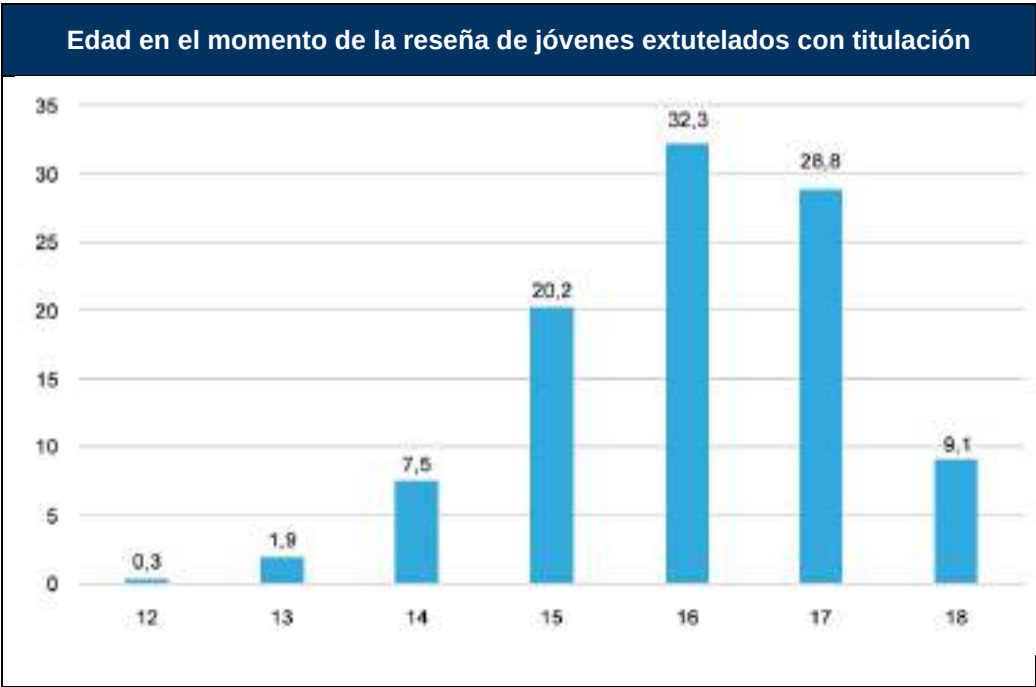
Número de títulos obtenidos por personas que figuran en la base del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados como mayores de edad		
Número de títulos	Frecuencia	Porcentaje
1	959	62,2 %
2	571	37 %
3	13	0,8 %
TOTAL	1.543	100 %

El título de ESO, junto a su correspondiente homologación, era la titulación más comúnmente obtenida, a lo que debe sumarse que en el 16 % de los casos esta fue también la segunda titulación. Una cuarta parte del colectivo se tituló en Formación Profesional Básica.

Tipo de títulos oficiales obtenidos por jóvenes extutelados (por porcentajes)



Este grupo fue reseñado mayoritariamente en 2018 (46,2 %) y 2019 (33,5 %), con edades en ese momento comprendidas entre los 12 y los 17 años, cuyo detalle puede verse en el gráfico que sigue, y como nacionalidades más frecuentes aparecen Marruecos (69,9 %) y con frecuencias más limitadas Mali (6 %), Guinea (Conakri) (5,9 %) y otros países africanos. En un muy alto porcentaje (97,7 %) disponían de una autorización de residencia en el momento de la consulta. Las mujeres representaban el 9,3 % de este grupo.

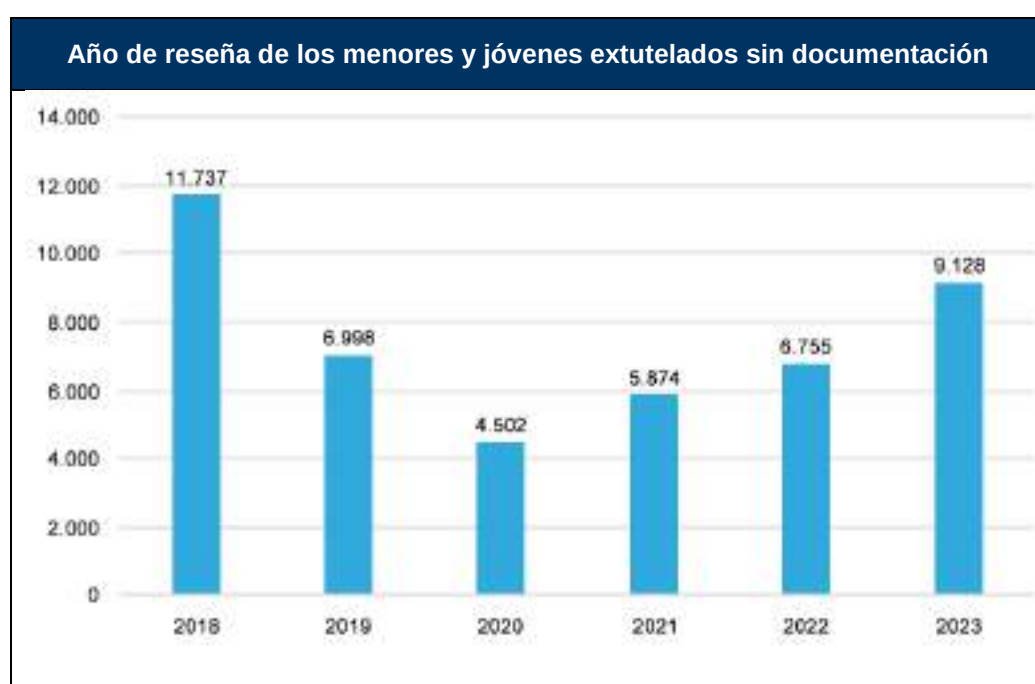


5.3.2 Menores y jóvenes extranjeros sin titulación oficial

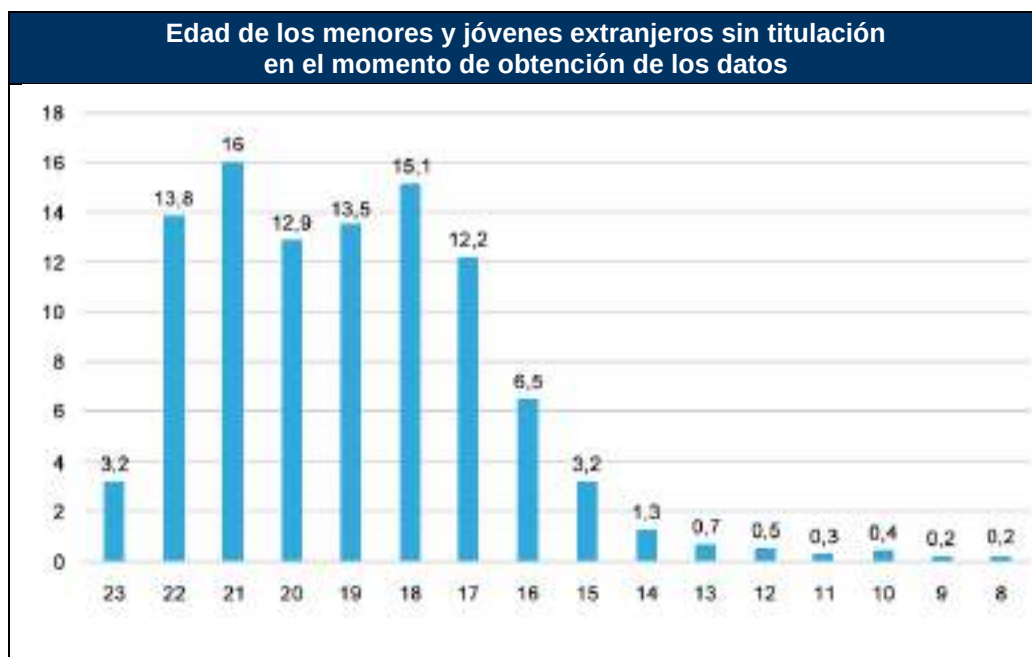
Sobre la gran mayoría, el grupo de los que no figuraban en los Registros de Títulos no Universitarios en la fecha de la consulta los datos globales los porcentajes correspondientes a cualquiera de los estados de la base del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, que se han considerado son netamente superiores a los de personas con titulación, como puede verse en el cuadro que sigue. Esta circunstancia, aún con las posibles explicaciones que se han señalado al principio de epígrafe, sugiere –especialmente en lo que se refiere a los jóvenes extutelados– que la dimensión educativa no estaría recibiendo toda la atención necesaria por parte del sistema de protección de menores.

Menores y jóvenes extranjeros no acompañados sin titulación según estado en la base del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, a 31 de diciembre de 2023		
	Frecuencia	Porcentaje
«Mena activo»	10.003	22,2 %
«Mayor de edad» (extutelados)	32.838	73 %
«Cerrado fuga»	2.153	4,8 %
TOTAL	44.994	100 %

La mayoría de los que no tenían un título formativo oficial procedían de Marruecos (51,2 %), Argelia (8,3 %), Senegal (7,9 %) y Gambia (6,3 %). Aunque en el momento de la reseña, seis de cada diez jóvenes tenían 17 años, lo que podría explicar en parte la falta de titulación, destacó el número de menores reseñados a edades muy tempranas (el 41,2 % tiene entre 3 y 16 años) respecto de los que no figura la titulación. Esto podría ser a su vez explicado, en parte, por el momento de la reseña, aunque hay que tener en cuenta que, si bien el 20,3 % de los jóvenes sin titulación fueron reseñados durante el año 2023, el resto fue reseñado en años anteriores.



Ha de tenerse también en consideración que el porcentaje de menores con menos de 16 años y, por tanto, sin posibilidades de haber obtenido un título oficial, era muy bajo, apenas de un 6,8 %, por lo que la mayor parte de este colectivo estaría por edad en condiciones de haber obtenido uno de estos títulos.



Este grupo de menores y jóvenes extranjeros sin titulación destacó en la base ADEXTTRA por no estar localizados (46,8 %, N 21.052), o por no tener autorización de residencia (40,7 %). Solo un 12,5 % de los que no tenían titulación oficial tenían autorización de residencia concedida.

Menores extranjeros no acompañados «en activo» sin titulación oficial

La mayoría de estos menores que no cuentan con un título oficial ha sido reseñada en 2022 y 2023 (83,1 %) y con edades en ese momento comprendidas entre los 16 (28,5 %) y los 17 años (29,7 %), lo que puede explicar en parte la falta de titulación. Si bien Marruecos sigue siendo el país de procedencia más frecuente (38,2 %), en este grupo de menores no acompañados «en activo» sin titulación oficial destacaron los procedentes de Senegal (21 %), seguidos de Gambia (9,7 %) y Argelia (7,9 %).

Este grupo, además, se distribuyó en partes casi iguales entre aquellos que tenían una autorización de residencia concedida (31 %), los que no tenían autorización de residencia (30,3 %) y los no localizados en la base ADEXTTRA (38,7 %). En este grupo, las menores suponían el 9,5 % del total.

Situación del Registro Central de Extranjeros de la Dirección General de la Policía (ADEXTTTRA) de los menores extranjeros no acompañados «en activo» sin titulación oficial		
	Frecuencia	Porcentaje
Con trámites, pero sin autorización concedida	3.035	30,3 %
Con autorización concedida	3.099	31 %
Sin trámites relacionados con autorización de residencia	3.869	38,7 %
TOTAL	10.003	100 %

Menores extranjeros no acompañados «en fuga» sin titulación oficial

El número de menores no acompañados «en fuga» sin titulación oficial fue el grupo más numeroso y del que menos datos se tenía. La mayoría de ellos (84,4 %) no estaba localizado en la base ADEXTTTRA y procedían de Turquía (56 %), Marruecos (18,3 %), Argelia (8,4 %) y Guinea (Conakry) (5,2 %). En este grupo, las menores eran poco numerosas (4,4 %).

Jóvenes extutelados sin titulación oficial

Este es el grupo más numeroso y casi la mitad de ellos (46,8 %) no estaba localizado en la base ADEXTTTRA en el momento de la consulta de los datos, si bien en un porcentaje muy parecido contaban con autorización de residencia.

Situación en el Registro Central de Extranjeros de la Dirección General de la Policía (ADEXTTTRA) de los jóvenes extutelados sin titulación oficial		
	Frecuencia	Porcentaje
Con trámites, pero sin autorización concedida	2.345	7,1 %
Con autorización concedida	15.121	46,1 %
Sin trámites relacionados con autorización de residencia	15.372	46,8 %
TOTAL	32.838	100 %

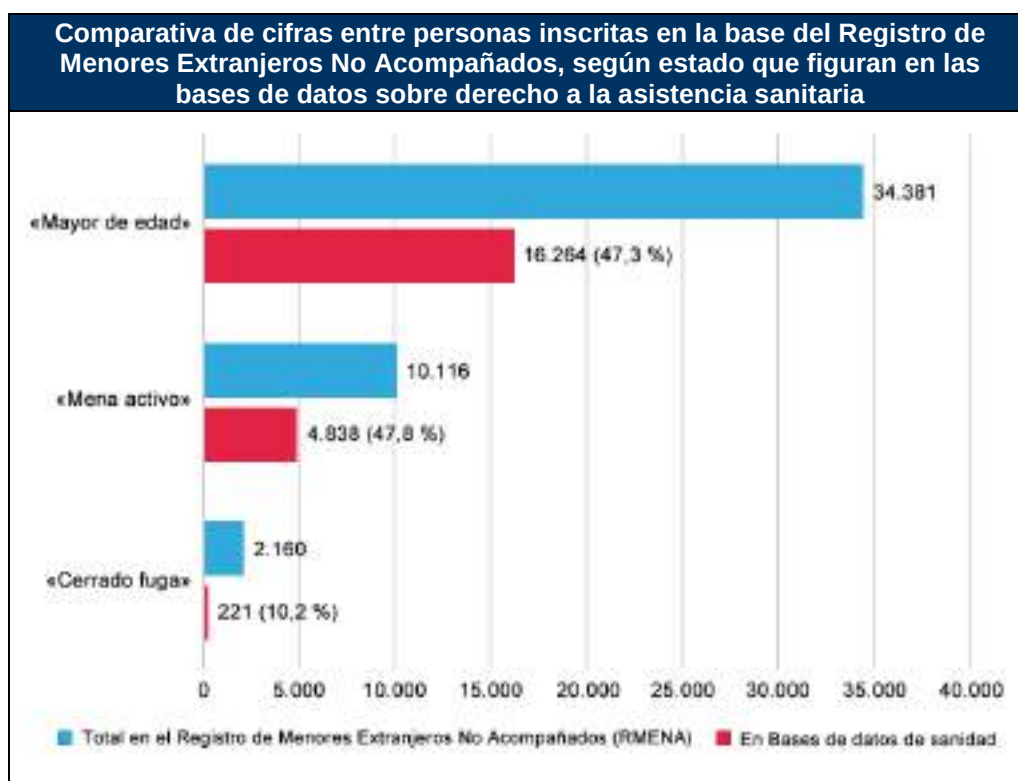
El año en que se produjo la reseña de estas personas no ayuda a explicar el alto número de jóvenes extutelados sin ninguna titulación oficial, ya que la llegada de la mayoría constaba en 2018 (34,8 %) y 2019 (20,4 %), aunque siete de cada diez llegaron con 17 años. El país de procedencia más destacado fue Marruecos (57,3 %), seguido a gran distancia de Argelia (8,4 %) y, en menor medida, de otros países africanos. Las jóvenes extuteladas eran poco numerosas (4,6 %) en este grupo.



5.4 COBERTURA POR EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD CON CARGO A FONDOS PÚBLICOS

Una de las premisas de las que se partió en el proceso de preparación de este informe es que el colectivo de los menores extranjeros no acompañados, por su situación jurídica y por hallarse bajo la responsabilidad de entidades públicas de protección, debería tener un acceso bastante sencillo y hasta rutinario a la tarjeta del servicio de salud de la correspondiente comunidad o ciudad autónoma. Por tanto, la hipótesis manejada era que tendría que existir un nivel significativo de coincidencia entre la cifra de menores inscritos en la base Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA) y en la base de datos de la Secretaría de Estado de Sanidad.

Al objeto de comprobar dicha hipótesis, se solicitó de la Secretaría de Estado de Sanidad que realizara un cruce de datos entre los NIE obtenidos de la base RMENA y la base de datos que da soporte a la comprobación del derecho a la asistencia sanitaria. El resultado de esta operación fue que de los 46.722 registros obtenidos de la base RMENA aparecían un total de 21.552 NIE. Una vez depurado de errores, el total es de 21.323 casos.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de RMENA y de las bases de datos de sanidad

Tal y como se puede apreciar, el porcentaje de cobertura se acerca a la mitad del colectivo tanto en el caso de quienes figuran en estado «mena activo» (47,8 %) como en el de «mayor de edad» (47,3 %), mientras que el caso de «menores en fuga» el porcentaje es solo de un 10,2 %. Para explicar estos resultados es necesario tener en consideración las salvedades a la vista de los datos resultantes del análisis efectuado sobre dicho registro, así como la propia dificultad de trabajar con bases de datos que, como ya se ha puesto varias veces de manifiesto, están pensadas para la consulta individualizada y no para hacer comparaciones masivas.

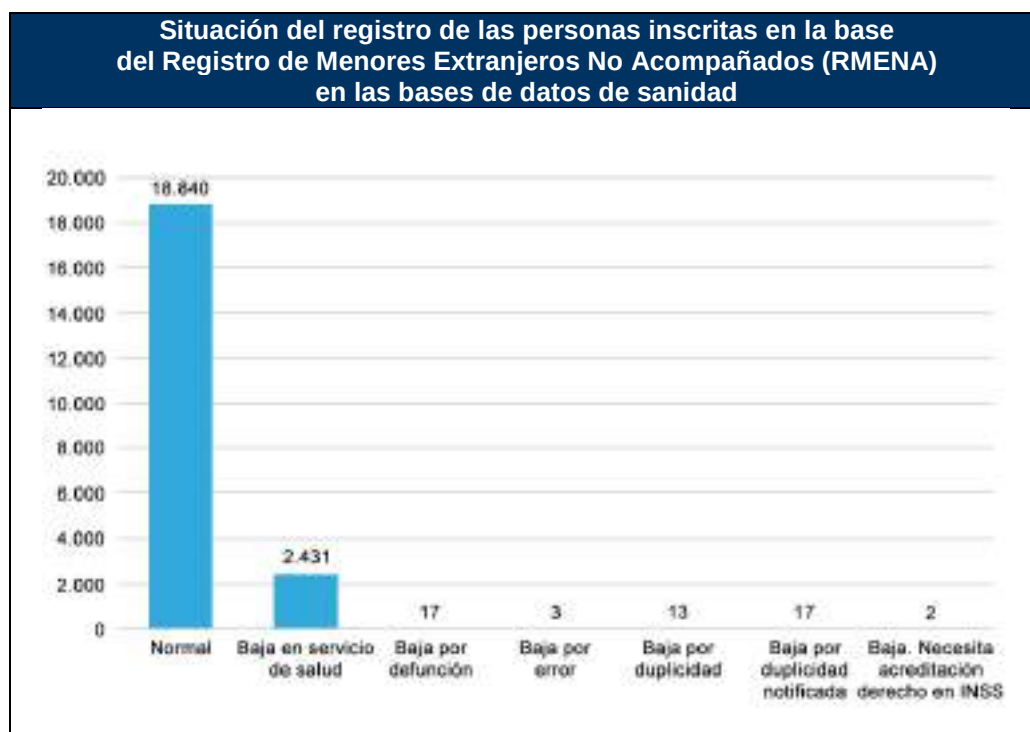
También se advirtió por los responsables del Ministerio de Sanidad sobre los condicionantes que existen para mantener la base de datos actualizada. Pero, a pesar de todo ello, y a la vista de las cifras indicadas, puede afirmarse que los servicios autonómicos de protección de menores no son todo lo diligentes que debieran a la hora de gestionar la cobertura sanitaria de los niños y niñas extranjeros no acompañados que se encuentran a su cargo.

Hay que tener en cuenta que los datos que se han ofrecido contabilizan a cualquier menor inscrito en la base del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados y que

figurase en la selección temporal ya reiteradamente indicada, cuyo NIE apareciese en la base de datos de derecho de atención sanitaria, aun cuando su registro se halle en situación de «baja en servicio de salud», como luego se verá. Por lo tanto, si no se ha alcanzado un mayor porcentaje de coincidencias cabe pensar que los menores y jóvenes cuyos NIE se han relacionado no han dispuesto en ningún momento de tarjeta sanitaria. Ello es compatible con que hayan recibido alguna asistencia, por ejemplo por motivo de urgencia o en su arribada en patera, aunque con frecuencia estos servicios de triaje y primera atención se han realizado por entidades especializadas, como Cruz Roja y no por personal encuadrado en los servicios autonómicos de salud.

Volviendo al análisis de magnitudes, hay que referir que únicamente un 5 % de todos los registros encontrados en la base de usuarios de atención sanitaria corresponden a mujeres, aunque dicho porcentaje es mayor en el caso de las niñas que figuraban en el estado «mena activo» (6,9 %), que se sitúa más cerca del porcentaje que supone el sexo femenino en el conjunto de la muestra extraída de la base RMENA (7,7 %). Llama la atención el porcentaje relativamente bajo (4,5 %) de mujeres jóvenes mayores de edad que figuraban en los registros de sanidad.

La referencia de los NIE hallados se encontraba en una variedad de estados, según puede verse en la imagen que sigue.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de RMENA y de las bases de datos de sanidad

La mayor parte de los registros (18.840, 88,4 %) correspondían a personas en alta en el momento de la consulta. Por estados en la base RMENA, los categorizados como «mayor de edad» suponían la mayoría en alta (74,7 %), seguidos de los «mena activo» (24,4 %) y «cerrado fuga» (0,9 %).

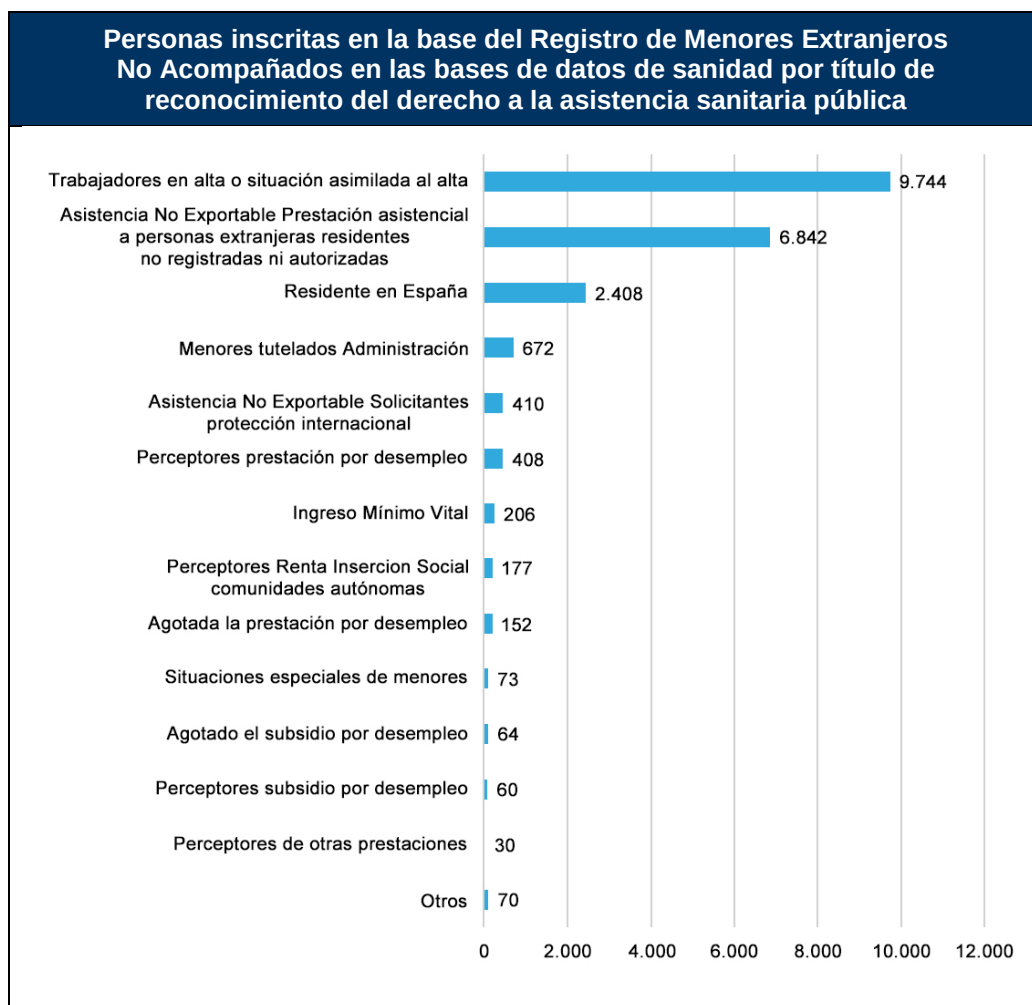
Otros 2.431 (11,4 %) figuraban en baja en los servicios de salud. Al examinar los datos cruzados con los estados de la base RMENA, se aprecia que la mayor parte de estas bajas –casi nueve de cada diez personas– se correspondía con jóvenes que figuraban como mayores de edad. Entre los que estaban incluidos en el estado de «cerrado fuga», la proporción era de uno de cada cinco casos, y solo llegaba al 5 % de los casos en los «mena activo».

Constaban otras causas de baja en servicios de salud que en su conjunto constituían casos poco frecuentes, que alcanzaban apenas un 0,3 %. Entre ellas, las bajas por defunción consignadas se situaron por encima de la tasa de mortalidad por edad oficialmente publicada en el momento en que se redactan estas páginas, aunque al no disponerse de datos sobre la fecha de la baja por esa causa no resulta posible ofrecer un análisis mucho más afinado sobre esta cuestión. No obstante, sí puede apuntarse que se trataba de hombres en todos los casos, excepto en uno, nacidos entre los años 2000 y 2005, y con títulos de reconocimiento de acceso al derecho diversos (casi la mitad como «prestación asistencial a personas extranjeras residentes no registradas ni autorizadas» y el resto trabajadores en alta o situaciones asimiladas o simplemente residentes), cuyas coberturas correspondía a diez servicios autonómicos de salud diferentes.

También se consideró relevante realizar un cruce entre los NIE detectados en las bases de datos de sanidad y la situación de dichas referencias en la base ADEXTTRA, al objeto de analizar su estado documental. Tres de cada cuatro personas que aparecieron en las bases de datos de sanidad figuraban en ADEXTTRA con alguna autorización de residencia concedida; en un 11 % de los casos figuraba algún trámite, pero sin que este hubiera dado lugar a la concesión de la correspondiente autorización de residencia y un 14 % de estos registros no tenían ningún trámite relacionado a la autorización de residencia en ADEXTTRA.

De igual modo, se ha examinado el título que se asocia al derecho de asistencia sanitaria en cada uno de los registros hallados en el cruce de datos¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Atendiendo al colectivo cuya situación se está considerando el título inicial de reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, deriva de forma inicial de lo previsto en el artículo 3.2.c) de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, aunque una vez alcanzada la mayoría de edad este título puede cambiar por otro de los consignados en el propio artículo 3 o en el 3 ter, para lo casos en que no se disponga de residencia legal.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de RMENA y de las bases de datos de sanidad¹⁶⁹.

El colectivo más numeroso fue, como puede verse, el de trabajadores en situación de alta o asimilada al alta, que suponían un 45,7 % del total de registros de NIE presentes en la base RMENA con acceso a la tarjeta sanitaria. En realidad, dicho porcentaje ascendía al 48,2 % si se le suman la situación de percepción de prestaciones por desempleo, de subsidio de desempleo y el agotamiento de ambas percepciones, o incluso algunas situaciones de pensionistas, que constituyen todas ellas situaciones

¹⁶⁹ ANE corresponde a las siglas de Asistencia No Exportable. Se identifican con ellas a aquellos títulos que no permiten la concesión de Tarjeta Sanitaria Europea.

asimiladas al alta en seguridad social y que están vinculadas, de forma mediata o inmediata, con una previa situación de alta en algunos de los regímenes de la Seguridad Social.

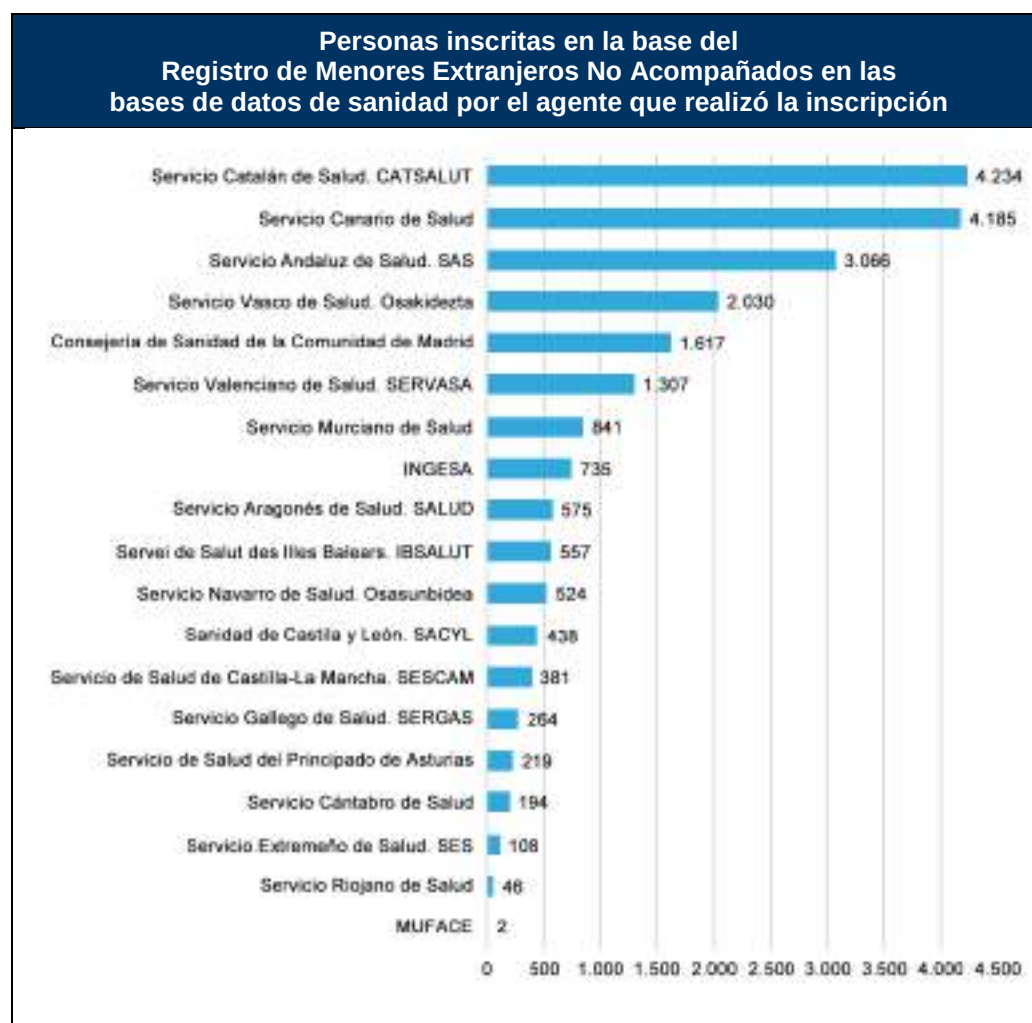
El siguiente subgrupo por relevancia cuantitativa es el de las personas que figuraban como no residentes ni autorizadas, que constituía casi un tercio del colectivo analizado. Con los datos disponibles no resulta posible conocer si este registro era el inicial correspondiente a cada NIE –lo que sugeriría que su alta en las bases de datos de acceso a la sanidad se produjo a su mayoría de edad y sin que se hubiera tramitado su documentación durante el período en que permanecieron bajo la tutela de una autoridad de protección de menores–, o estas personas habían pasado por otras circunstancias y había podido tener reconocidos otros títulos. El 11,3 % (2.408) de los registros tenían como título de reconocimiento la condición de residente en España, sin mayores indicaciones. Entre las menciones específicas a los menores, como puede observarse, la única cifra relevante está asociada a la indicación «Menores tutelados por la Administración», aunque su peso en el conjunto de los datos (3,2 %) permite inferir que este no ha de ser el título de reconocimiento del derecho empleado en la generalidad de las veces por los servicios territoriales de salud.

Los títulos de reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos vinculados a la percepción de prestaciones asistenciales, tales como las rentas de inserción o el ingreso mínimo vital, no llegaron en su conjunto al 2 % de los registros.

Alrededor de otro 2 % de los registros estaba asociado a situaciones de solicitud de protección internacional, de protección temporal o de otras figuras homólogas, mientras que el resto de las referencias aparecían con cifras muy bajas que se han agrupado en el epígrafe de «otros» que contiene 11 títulos de reconocimiento diferentes.

Para completar este repaso a los datos en materia de reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, se ofrece a continuación la distribución de los registros de la base RMENA hallados en el cruce realizados con las bases de datos de sanidad, en las que aparecen todos los servicios territoriales de salud, incluido el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), responsable de estas prestaciones en las ciudades de Ceuta y Melilla¹⁷⁰.

¹⁷⁰ La presencia de dos personas cuyo título de reconocimiento del derecho corresponde a MUFACE puede deberse a haber adquirido la condición de beneficiario vinculado a un titular que ostente la condición de funcionario civil (p. ej., un cónyuge o un menor sometido a su tutela o guarda), ya que por el rango de fechas de la muestra extraída de la base del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados no parece posible que se trate de personas que hayan adquirido ellas mismas la condición de titular.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de RMENA y de las bases de datos de sanidad.

Como puede observarse, hay dos servicios claramente destacados del resto, ya que en ambos casos se acercaron al 20 % de los registros, uno de ellos (Servicio Canario de Salud) de un lugar de primera acogida y otro que no tiene esa condición (Catsalut). También resultan relevantes las cifras de los situados entre el tercero y el séptimo lugar, donde nuevamente se mezclan lugares de primera arribada, como Andalucía y la Comunitat Valenciana, con otros que no lo son tanto, como el País Vasco y la Comunidad de Madrid, aunque respecto de esta última siempre hay que hacer la salvedad del impacto que para ella supone el Puesto Fronterizo del Aeropuerto Adolfo Suárez, Madrid-Barajas. Por otra parte, aunque el peso de conjunto resulta moderado, por la

especificidad de sus respectivos entornos territoriales, hay que hacer mención al reconocimiento del título por los servicios territoriales del INGESA en Ceuta y Melilla.

Al igual que ocurre con el epígrafe que analiza los datos disponibles sobre la obtención de títulos educativos oficiales, la información de la que se ha dado cuenta en este epígrafe resulta reveladora, pero no agota el análisis de unas cuestiones que constituyen indicadores básicos para que los menores que llegan solos puedan realizar una transición a la vida adulta en las condiciones más inclusivas posibles.

5.5 LA JUVENTUD EXTRANJERA EXTUTELADA Y SU TRANSICIÓN A LA VIDA ADULTA DESDE SU PROPIA PERSPECTIVA

El Defensor del Pueblo ha considerado que resulta importante escuchar la voz de quienes, siendo migrantes menores no acompañados, pasaron la transición a su vida adulta siendo tutelados, conociendo así su propio relato, sus experiencias y necesidades, su opinión sobre el trato recibido en los centros de protección y por parte de la policía, la confianza en personas adultas de referencia o las facilidades y obstáculos que se han encontrado. Así se pueden comprender mejor los desafíos únicos que tuvieron que afrontar, como la falta de redes de apoyo, las barreras lingüísticas y las dificultades para acceder a servicios básicos, así como los riesgos y los obstáculos a los que se enfrentan (comunes a los jóvenes, unas veces, y específicas en otros muchos casos por su situación de mayor vulnerabilidad).

Por ello, como parte de este informe se ha llevado a cabo una encuesta a jóvenes extutelados, cuyo planteamiento, metodología y resultados pueden consultarse en el ANEXO IV, disponible digitalmente. A lo largo del informe mismo se han tenido en cuenta estas opiniones.

En concreto, para los fines de este trabajo, resultaba de interés contar con dicha muestra significativa, formada por jóvenes que habían pasado ya por el proceso migratorio y que habían permanecido un tiempo en los sistemas de protección y habían tenido a su vez relación con los servicios policiales y gubernativos encargados de su registro y documentación. Por otro lado, debe tenerse en cuenta el sesgo de error de selección que es propio de este tipo de encuesta.

Además, interesaba que hubieran experimentado los efectos de la modificación del 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, efectuada en 2011. Por ello, se determinó que el grupo diana se situara en los jóvenes extutelados de ambos sexos de entre 18 y 25 años.

Se destacan continuación las principales conclusiones de la encuesta:

- La juventud migrante entrevistada, que había sido tutelada por las entidades de protección de menores autonómicas, considera el mantenimiento de la regularidad documental como su principal preocupación. A esta preocupación se suma la dificultad de encontrar un puesto de trabajo estable que le permita, entre otras cuestiones, acceder a una vivienda. Un número significativo de ellos afirmó haber vivido en la calle un tiempo tras alcanzar la mayoría de edad.
- Los resultados obtenidos sobre el trato policial en la encuesta son coincidentes con las investigaciones que sugieren que los grupos minoritarios, como el colectivo de personas migrantes, pueden ser más propensos a identificaciones policiales basadas en sesgos étnicos. La gran mayoría de las personas encuestadas afirmaron haber sido requeridas en las calles para mostrar su documentación en algún momento. Más de la mitad indicó haber sido objeto, en alguna ocasión, de cacheos.
- Cabe señalar que una mayoría de los jóvenes encuestados expresó un considerable grado de confianza en los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, aunque resaltaron las experiencias negativas en cuanto al trato recibido.
- Una vez han alcanzado la mayoría de edad, los jóvenes encuestados valoran de forma positiva su estancia en los centros de protección de menores, pese a que un número significativo de ellos ha afirmado haber sido objeto de violencia física o verbal. Asimismo, estos jóvenes han manifestado no haber tenido la oportunidad de acceder a una formación reglada por contar con más de 16 años.
- De forma mayoritaria, los jóvenes encuestados manifestaron no haber sido informados en su momento sobre la posibilidad de solicitar protección internacional durante su minoría de edad.
- Las experiencias y opiniones manifestadas por las jóvenes encuestadas no difirieron significativamente de las manifestadas por sus compañeros masculinos, salvo en algunas cuestiones concretas. Ellas cursan más enseñanzas oficiales y, con más frecuencia, afirman tener un educador de confianza.
- En relación con el trato recibido, las jóvenes encuestadas han referido en menor medida haber sido víctimas de malos tratos y verse abocadas a vivir en la calle. Ellas reciben también más ayuda en los trámites de la documentación y la búsqueda de empleo. La incidencia de interacciones policiales varía significativamente, ya que ellas experimentan menos identificaciones, cacheos y detenciones y refieren con menor frecuencia haber sido objeto de agresiones.

En consonancia con ello, la confianza que manifiestan en los distintos cuerpos policiales es bastante más alta que la del subgrupo masculino. Por último, refieren sufrir más violencia verbal que física y, al igual que los jóvenes, la perpetrada por adultos se produce en un mayor porcentaje que entre el grupo de iguales.

III

Propuestas del Defensor del Pueblo

6 CONCLUSIONES

1. La infancia que, con o sin sus progenitores, se desplaza en contextos migratorios por motivos diversos, se enfrenta con frecuencia a prácticas administrativas o incluso a normas que no ponen en el centro su condición de menores de edad.
2. El uso del acrónimo 'MENA' para referirse a la infancia en movimiento y en los discursos de odio aumenta el riesgo de que se produzca una deshumanización de estos menores. Esta práctica invisibiliza sus distintas realidades y la obligación de velar por su interés superior, generando, en algunas ocasiones, situaciones de discriminación cuando alcanzan la mayoría de edad.

Algunas cifras

3. En 2023 en España, según datos de Eurostat, se formalizaron 163.220 nuevas solicitudes de protección internacional, de las cuales 31.429 correspondieron a menores de edad. Sin embargo, tan solo 30 menores solos formalizaron una solicitud.
4. El grupo más numeroso de niños y niñas extranjeros que residen en España, lo conforman los más de 600.000 que se hallan en situación regular y en compañía de sus progenitores. Los requisitos a cumplir para la renovación de sus autorizaciones de trabajo y residencia no toman en consideración a los menores de edad que constituyen el núcleo familiar.

Enfoques de género y de infancia

5. La normativa de extranjería no recoge suficientemente el enfoque de género y de infancia. En la mayoría de las vulneraciones de derechos detectadas no se trata tanto de abordar modificaciones legales sino de adecuar la práctica administrativa y, en ocasiones, el desarrollo reglamentario de algunas normas.

Integración

6. A pesar de la obligación que atañe a todos los poderes públicos de procurar la integración de la infancia extranjera en España, todavía se detectan algunas dificultades para el pleno disfrute del derecho a la educación, a la asistencia sanitaria o a los servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que los menores españoles. Es el caso de las limitaciones que existen para la práctica deportiva, la participación en federaciones autonómicas y la obtención de licencias federativas por parte de menores extranjeros que se

encuentran en situación irregular e incluso en situaciones de estancia o de permanencia.

Infancia acompañada

7. La irregularidad documental de las personas adultas conduce a la invisibilidad de los niños y niñas a su cargo. Estos últimos quedan expuestos a una situación de triple vulnerabilidad; como menores, como personas migrantes, y como personas indocumentadas.
8. La identificación de todos los menores extranjeros que se encuentran en España en situación irregular constituye una pieza clave para el efectivo ejercicio de sus derechos. La aplicación práctica de la normativa de extranjería provoca en ocasiones situaciones injustas o perjudiciales para los menores de edad, que afecta incluso a niños y niñas españoles con progenitores en situación irregular.
9. A la llegada irregular de niñas y niños indocumentados acompañados de adultos, que son sus progenitores o cuidadores principales, no siempre se efectúa una valoración del riesgo en los términos previstos en la legislación de protección de menores.

Infancia no acompañada

10. Los obstáculos administrativos existentes para documentar la situación de residencia legal en España de los menores extranjeros no acompañados, reconocida en el artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, dificultan gravemente su plena integración, tanto durante la minoría de edad como una vez que cumplen los 18 años.
11. En 2021, el régimen jurídico que regulaba la situación de los menores extranjeros no acompañados sufrió cambios importantes tras la reforma operada por el Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre. Esta reforma ha mostrado su eficacia en la integración sociolaboral de los jóvenes que se acogieron a ella entre los 18 a 23 años, a tenor del número de quienes han sido documentados y se encuentran incorporados al mercado laboral. Sin embargo, respecto de los menores de 18 años no produjo los efectos deseados, a la vista del alto número de ellos que permanecen indocumentados.
12. El Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, 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, modifica o elimina algunos aspectos que se compadecen mal con las previsiones de su artículo 35.

Capacidad de los sistemas de protección a la infancia para atender a los menores extranjeros no acompañados

13. La situación geográfica de varias comunidades autónomas hace que soporten una mayor presión de llegadas irregulares que afecta de manera desproporcionada a sus sistemas de protección de menores. Esto pone en cuestión el sistema establecido para su protección y contribuye a que alcancen la mayoría de edad en situación de extrema vulnerabilidad.
14. Las carencias identificadas dificultan el reparto razonable de los recursos, al no reflejar de manera adecuada el esfuerzo que han de realizar algunos territorios para dotar de recursos materiales y personales a sus servicios de protección a la infancia.
15. El Registro de Menores Extranjeros no Acompañados no refleja fielmente esta movilidad entre los distintos territorios. Este problema tiene que ver no solo con las propias limitaciones de la base de datos sino también con las diferentes prácticas en función del territorio.
16. El estado actual de desarrollo del Registro de Menores Extranjeros no Acompañados, no está funcionando como un instrumento eficaz para la toma de decisiones administrativas y políticas. Se trata de una base de datos con gran potencial para cumplir con las funciones asignadas legalmente.

Protección internacional

17. Los niños y niñas con necesidades de protección internacional enfrentan dificultades de acceso al procedimiento y en la formalización de su solicitud. La práctica administrativa no los contempla como individuos con necesidades de protección que pudieran ser diferentes a las de su familia. Esta visión incide también en la falta de enfoque de infancia durante la instrucción del procedimiento.
18. En el caso de niños y niñas solos, se detecta una tendencia generalizada a no identificar sus necesidades de protección internacional, al entender que en la práctica se encuentran suficientemente protegidos por el sistema de protección de menores.
19. El sistema de acogida de protección internacional no cuenta, en sus recursos, con los mecanismos necesarios para garantizar, en la práctica, las previsiones contenidas en la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, en relación con el interés superior del menor que llega acompañado de sus progenitores o sus cuidadores. Tampoco prevé el posible acceso al mismo de menores solos, mayores de 16 años, pese a lo previsto en la citada directiva.

20. Las solicitudes de protección internacional y las de reconocimiento del estatuto de apátrida enfrentan importantes demoras que empeoran el bienestar de los niños y las niñas, dificultando el acceso a determinadas prestaciones y a la ciudadanía de pleno derecho.
21. La entrada en vigor, en mayo de 2025, de los nuevos requisitos de acceso al arraigo para los solicitantes de protección internacional podría abocar a la irregularidad sobrevenida a miles de menores.

Víctimas de trata de seres humanos

22. El escaso número de niños y niñas identificados como víctimas de trata refleja la necesidad de llevar a cabo un tratamiento diferenciado del previsto para las personas adultas y de facilitar recursos específicos.

Extranjería

23. La regulación de las distintas autorizaciones de residencia en España no toma en consideración las especiales características de la infancia en movilidad.
 - El plazo general de cinco años para la obtención de la residencia de larga duración, de los menores que no han nacido en España, resulta particularmente gravoso por los requisitos que han de cumplir sus progenitores o tutores legales.
 - La no retroacción de efectos de la residencia legal al momento de su nacimiento, deja sin efecto el automatismo que la norma establece para los nacidos en España hijos de residentes legales, ya que su residencia no será legal hasta que se dicte la resolución administrativa correspondiente.
 - El acceso y el mantenimiento de la regularidad documental de los niños y niñas que acompañan o se reúnen con sus progenitores en España se ven afectados por los requisitos exigidos a estos que no les toman en consideración.
 - Los requisitos que se exigen para la reagrupación familiar no contemplan elementos correctores que permitan a las mujeres migrantes, que trabajan en el sector de los cuidados u otros con bajos salarios, reunirse con sus hijos e hijas en un plazo razonable. Esta situación favorece que, en muchas ocasiones, estos menores accedan a España por otras vías y permanezcan varios años en situación de irregularidad.
 - Las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales por los distintos tipos de arraigo ha resultado ser la vía más eficaz para regularizar la situación de cientos de miles de personas. En 2023, el tiempo medio de permanencia en situación de irregularidad rozaba los 3 años, por lo que parece razonable pensar que estas personas viven en familia. Sin embargo, tan solo

6.000 menores eran titulares de este tipo de autorizaciones a 31 de diciembre de 2023.

24. La juventud extranjera que ha sido tutelada por las entidades de protección de menores autonómicas –en la encuesta llevada a cabo en el contexto del presente informe– identifica como su mayor preocupación el mantenimiento de la regularidad documental, al alcanzar la mayoría de edad. La dificultad de encontrar un puesto de trabajo estable que les permita acceder a una vivienda es otra de las preocupaciones más repetida, coincidiendo en esto con las inquietudes de la juventud en general.

7 RECOMENDACIONES

En atención a lo expuesto en este informe, el Defensor del Pueblo considera necesario formular varias recomendaciones a través de las cuales se propone la modificación de determinados aspectos de la normativa y de la implementación de planes de acción y políticas públicas.

Para cada una de las administraciones destinatarias de las recomendaciones, se indica a continuación el capítulo donde se abordan las cuestiones relacionadas: a la Secretaría de Estado de Juventud e Infancia, del Ministerio de Juventud e Infancia (capítulo 1); a la Subsecretaría del Interior, del Ministerio del Interior (capítulo 3); a la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (capítulo 3); a la Secretaría de Estado de Seguridad, del Ministerio del Interior (capítulos 2, 3 y 4); a la Secretaría de Estado de Migraciones, del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (capítulos 2, 3, 4 y 5), y al Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (capítulo 2).

A la Secretaría de Estado de Juventud e Infancia, del Ministerio de Juventud e Infancia

1. Que en la revisión de la Estrategia Estatal de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia (2023-2030) se tomen en consideración las necesidades específicas para la infancia en movilidad.
2. Que se ponga en marcha el plan estratégico plurianual, que incluya entre sus objetivos la atención a la integración de los menores extranjeros no acompañados.
3. Que se preste especial atención a la continuación de su proyecto formativo en igualdad de condiciones, así como adquirir las habilidades y herramientas necesarias para un adecuado desarrollo profesional.
4. Que se impulsen planes de mejora del conocimiento de la infancia en movilidad a través de la información en los distintos espacios públicos de atención a la infancia y las sedes de la Administración, y de campañas que eviten su criminalización y el discurso de odio.

A la Subsecretaría del Interior, del Ministerio del Interior

1. Que se facilite, a través de un procedimiento ágil y preferente, el estatuto de refugiado o protección subsidiaria para los niños y niñas nacidos en España, cuyos progenitores sean titulares de protección internacional.

2. Que la Oficina de Asilo y Refugio adopte en los procedimientos de menores acompañados y no acompañados las previsiones necesarias para su tramitación de urgencia, así como el trato diferenciado y la inclusión de los menores acompañados en el protocolo de detección de especiales necesidades y vulnerabilidades.
3. Que en los procedimientos de reconocimiento del estatuto de apátrida se prioricen las solicitudes de los menores de edad.
4. Que la Dirección General de Protección Internacional agilice los procedimientos y garantice el mantenimiento de la unidad familiar de las personas refugiadas.

A la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

Que la Dirección General de españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares adopte medidas para remover los obstáculos y garantice el mantenimiento de la unidad familiar de las personas refugiadas.

A la Secretaría de Estado de Seguridad, del Ministerio del Interior

1. Que se facilite, de oficio, el número de identidad de extranjero (NIE) a todos los niños y niñas menores de 18 años, de nacionalidad extranjera, que cursen en España educación primaria, secundaria obligatoria, ciclos formativos de grado básico, educación postobligatoria.
2. Que se facilite de oficio a los menores, miembros de unidades familiares en situación irregular, una confirmación escrita de que se ha prorrogado el plazo para realizar la salida voluntaria o, en su caso, que la decisión de retorno no se ejecutará temporalmente.
3. Que se unifiquen las diferentes prácticas detectadas en las llegadas irregulares a costas, tomando en consideración el volumen y los recursos existentes en cada localidad, estableciendo un protocolo adaptado que recoja los siguientes aspectos:
 - a. La asistencia de intérpretes y de personal especializado en infancia que facilite la toma de una primera decisión.
 - b. La coordinación entre la Administración General del Estado y la entidad de protección de menores autonómica, la trazabilidad de la información sanitaria desde la primera atención (en el muelle, en la costa o en la playa), desde un centro de atención temporal de extranjeros (CATE), desde centros de acogida humanitaria de emergencia y derivación (CAED), desde centros de acogida de menores o desde otros centros de acogida a personas migrantes.

- c. Un itinerario en coordinación con Fiscalía, adaptado a los medios materiales y personales de los centros hospitalarios de los lugares de llegada, a fin de que el inicio de los procedimientos de determinación de la edad se reserve a aquellos casos de personas indocumentadas cuya minoría de edad resulte dudosa.
4. Que se adopten medidas para mejorar el Registro de Menores Extranjeros no Acompañados, a fin de facilitar el ejercicio de las labores de identificación, localización y protección, y se habilite la opción de análisis de datos masivos para facilitar la comprensión del fenómeno migratorio de la infancia en movilidad.
5. Que se garantice el cumplimiento de la Instrucción conjunta para la formalización de solicitudes de protección internacional, de la Secretaría de Estado de Seguridad y la Subsecretaría del Interior, a fin de hacer efectivas las previsiones existentes respecto de menores de edad acompañados y no acompañados.
6. Que se garantice el derecho de las niñas y niños acompañados a ser oídos de manera individual en la entrevista de formalización y en la fase de instrucción.
7. Que se revise el Protocolo Marco de Atención a Víctimas de Trata, a la vista del escaso número de menores identificados.
8. Que se impulsen las actuaciones necesarias a fin de poner en práctica las recomendaciones del Grupo de Expertos en lucha contra la trata de seres humanos del Consejo de Europa (GRETA) de 2023, relativas a menores de edad, sobre la necesidad de aumentar la capacidad de detección, la disponibilidad de recurso seguros y especializados y garantizar que su interés superior sea la consideración principal.

A la Secretaría de Estado de Migraciones, del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

1. Que se adopten medidas para que, en interés superior del menor, se eliminen obstáculos que impidan la reagrupación con sus progenitores o con solo uno de ellos, si tiene atribuida la guarda y custodia, adaptando los requisitos exigidos; asimismo que se facilite la residencia independiente del menor de 18 años, tras dos años de residencia legal en España.
2. Que los niños y niñas nacidos en España de progenitores titulares de autorización de residencia adquieran automáticamente la condición de residentes legales desde la fecha de su nacimiento; asimismo que se les facilite el acceso a la residencia de larga duración, una vez que sus progenitores hayan renovado su primera autorización.
3. Que las niñas y los niños extranjeros no nacidos en España de progenitores titulares de autorización de residencia adquieran la condición de residentes

legales sin ningún tipo de discriminación; asimismo que los menores de 16 años accedan a la residencia de larga duración, reduciendo a dos años el plazo necesario previo de residencia legal.

4. Que se modifique el procedimiento de solicitud de autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales estableciendo la obligación de declarar los menores que se encuentran a cargo del solicitante a fin de concederle, en su caso, la misma autorización que al progenitor; asimismo que para los mayores de 16 años, se consigne que están habilitados para trabajar.
5. Que se modifique el procedimiento para la expedición de la tarjeta de identidad de extranjero (TIE) de los menores extranjeros no acompañados, haciendo constar de manera expresa la habilitación para trabajar de los mayores de 16 años.
6. Que se mantenga la actual previsión de acceso a la documentación para los menores que durante su tutela no fueron documentados, por causas ajenas a su voluntad, a través de la solicitud de una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales hasta el día siguiente de que cumpla los 23 años.
7. Que se dicten instrucciones a las oficinas de extranjería para:
 - a. Recordar que –de conformidad con lo previsto en el artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social– la residencia de los menores extranjeros tutelados por la entidad pública de protección es regular a todos los efectos y que es competencia de todos los poderes públicos remover los obstáculos existentes para su cumplimiento.
 - b. Homogeneizar los criterios de concesión de cédulas de inscripción.
 - c. Instar de oficio las autorizaciones de residencia de los menores extranjeros no acompañados.
 - d. Recordar los criterios de obtención de la tarjeta de identidad de extranjero (TIE) para todos los menores extranjeros no acompañados, cuando alcanzan la mayoría de edad, con independencia de la provincia en la que se encuentren; asimismo que se tome en consideración que, en muchos de los casos, el domicilio que habrá de constar en la tarjeta es el correspondiente al último centro de protección de menores.
 - e. Unificar los criterios que siguen las oficinas de extranjería para la grabación del tipo de autorización de residencia que se les conceda.
 - f. Facilitar a las entidades de protección de menores autonómicas la información necesaria respecto de la posibilidad de acceder a la nacionalidad española de los menores extranjeros tutelados.

8. Que se dicten instrucciones a la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional para hacer efectiva las previsiones normativas que establecen que se ha de prestar un tratamiento específico e individualizado de la infancia y la adolescencia y una evaluación de su interés superior y necesidades específicas; que se garantice un procedimiento que asegure el acceso a información adaptada a su edad y madurez y el derecho a ser oídos.

Al Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes

Que se promuevan las modificaciones de la normativa deportiva con la finalidad de garantizar el derecho de los menores extranjeros a obtener licencias federativas en condiciones de igualdad y con independencia de su situación administrativa en España.

A las consejerías competentes de las comunidades autónomas en materia de protección de menores

1. Que se promuevan las acciones necesarias para asegurar la integración de todos los niños y niñas extranjeros que residen en esa comunidad autónoma de conformidad con lo previsto en el artículo 2 ter de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, removiendo los obstáculos administrativos que dificulten el pleno ejercicio de sus derechos.
2. Que se dicten instrucciones a la entidad pública de protección de menores a fin de que se solicite sin demora la autorización de residencia prevista en el artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, facilitando a las subdelegaciones y delegaciones del Gobierno toda la información de la que se disponga relacionada con cada menor.
3. Que se promuevan acciones para la capacitación sociolaboral de los menores extranjeros no acompañados, así como para su transición a la vida adulta, a fin de garantizar que adquieran una autonomía suficiente que les permita continuar con su proyecto formativo y desarrollar las habilidades y herramientas necesarias para su eficaz inserción.
4. Que por parte de la entidad pública de protección de menores se expidan sin demora los informes necesarios a los jóvenes extranjeros extutelados a fin de facilitar la renovación de sus autorizaciones de residencia y trabajo.

Apéndice normativo

8 APÉNDICE NORMATIVO

8.1.1 España

Normativa nacional

1. Constitución española (CE).
2. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEXIS).
3. 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 (RELOEXIS).
4. Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, por el que se modifica 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, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, y Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica 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, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.
5. Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente.
6. Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.
7. Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LOPJM).
8. Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
9. Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.
10. Orden DSA/1009/2021, de 22 de septiembre, por la que se crea el Consejo Estatal de Participación de la Infancia y de la Adolescencia.

11. Orden PCM/126/2023, de 10 de febrero, por la que se crea y regula la Comisión de seguimiento de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia.
12. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.
13. Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.
14. Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida.
15. Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional.
16. Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.
17. Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.
18. Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud.
19. 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.
20. Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.
21. Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, 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.

8.1.2 Comunidades Autónomas

1. Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia de la Generalitat de Cataluña.

2. Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León.
3. Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la Infancia de la Región de Murcia.
4. Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón.
5. Ley 7/2023, de 10 de marzo, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha.
6. Ley 8/2010, de 23 de diciembre, de garantía de derechos y atención a la infancia y la adolescencia de Cantabria.
7. Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores de Canarias.
8. Ley 1/1995, de 27 de enero, de protección del menor del Principado de Asturias.
9. Ley Foral 12/2022, de 11 de mayo, de atención y protección a niños, niñas y adolescentes y de promoción de sus familias, derecho e igualdad de la Comunidad Foral de Navarra.
10. Ley 4/1994, de 10 de noviembre, de protección y atención a menores de Extremadura.
11. Ley 3/2011, de 30 de junio, de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia.
12. Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears.
13. Ley 1/2006, de 28 de febrero, de protección de menores de La Rioja.
14. Ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia del País Vasco.
15. Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia de la Comunitat Valenciana.
16. Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía.
17. Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

8.1.3 Unión Europea

1. Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.
2. Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.
3. Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como

beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

4. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.
5. Pacto de Migración y Asilo:
 - a) Reglamento (UE) 2024/1347 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas que pueden acogerse a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y se deroga la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.
 - b) Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE.
 - c) Reglamento (UE) 2024/1349 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento fronterizo de retorno y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1148.
 - d) Reglamento (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece el Marco de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147.
 - e) Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) núm. 604/2013.
 - f) Reglamento (UE) 2024/1352 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2019/816 y (UE) 2019/818 a efectos de la introducción del triaje de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores.
 - g) Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) núm. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817.

- h) Reglamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos a efectos de la aplicación efectiva de los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1350 del Parlamento.
- i) Europeo y del Consejo y de la Directiva 2001/55/CE del Consejo y de la identificación de nacionales de terceros países y apátridas en situación irregular, y sobre las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) núm. 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.
- j) Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

8.1.4 Internacional

1. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (A/RES/54/263 de 25 de mayo de 2000).
2. 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 (A/RES/54/263 de 25 de mayo de 2000).
3. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones (A/RES/66/138 de 19 de diciembre de 2011).
4. Observación General núm. 6. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (CRC/GC/2005/6 de 1 de septiembre de 2005).
5. Instrumento de Ratificación del Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, hecho en Lanzarote el 25 de octubre de 2007.
6. Observación General núm. 12. El derecho del niño a ser escuchado (CRC/C/GC/12 de 20 de julio de 2009).
7. Observación General núm. 13. Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia (CRC/C/GC/13 de 18 de abril 2011).
8. Observación General núm. 14. El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (CRC/C/GC/14 de 29 de mayo 2013).

9. Observación General núm. 15. El derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (CRC/C/GC/15 de 17 de abril de 2013).
10. Observación General núm. 16. Obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño (CRC/C/GC/16 de 17 de abril de 2013).
11. Observación General núm. 17. El derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (CRC/C/GC/17 de 17 de abril de 2013).
12. Recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Observación General núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta (C/GC/31/CRC/C/GC/18 de 14 de noviembre de 2014).
13. Observación General núm. 19. Elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (CRC/C/GC/19 de 21 de julio de 2016).
14. Observación General núm. 20. La efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia (CRC/C/GC/20 de 6 de diciembre de 2016).
15. Observación General núm. 21. Sobre los niños de la calle (CRC/C/GC/21 de 21 de junio de 2017).
16. Observación General conjunta núm. 22 y 23. Principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional (CRC/C/GC/22 y CMW/C/GC/3 de 16 de noviembre de 2017).
17. Observación General núm. 24. Los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil (CRC/C/GC/24 de 18 de septiembre de 2019).
18. Observación General núm. 25. Los derechos de los niños en relación con el entorno digital (CRC/C/GC/25 de 2 de marzo de 2021).
19. Observación General núm. 26. Los derechos del niño y el medio ambiente, con especial atención al cambio climático (CRC/C/GC/26 de 22 de agosto de 2022)

8.1.5 Proyectos normativos referidos

1. Proyecto de Ley de universalidad del Sistema Nacional de Salud.
2. Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos.
3. Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para regular el procedimiento de determinación de la edad.

ÍNDICE DE LOS ANEXOS DIGITALES

www.defensordelpueblo.es

ANEXO I. Instrumentos del Pacto Europeo de Migraciones y Asilo

ANEXO II. Cuestionario al Registro Central de Menores y a las Brigadas Provinciales de Policía Nacional

A. Entrevista a los encargados del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA) en la Comisaría General de Extranjería y Fronteras de la Policía Nacional / **B.** Entrevista al Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA) de comisarías provinciales

ANEXO III. Cuestionario a los servicios de protección de menores

Entrevista a las direcciones generales de infancia y Servicios de Protección de Menores

A. Documentación / **B.** Centros de protección / **C.** Centros de reforma / **D.** Problemáticas en los centros / **E.** Servicios sociales / **F.** Escolarización / **G.** Empleo / **H.** Transición a la vida adulta / **I.** Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA)

ANEXO IV. Cuestionario: la voz de la juventud extutelada

A. La juventud extranjera extutelada y su transición a la vida adulta desde su propia perspectiva / **B.** Cuestionario utilizado para la elaboración de la encuesta

ANEXO V. Metodología de la asistencia técnica

A. Introducción / **B.** Objetivos / **C.** Metodología

ANEXO VI. Bibliografía citada en el informe

