

## **PROCEDIMIENTO Y ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ANTE LA ENTRADA DE MENORES NO ACOMPAÑADOS (MENAS) EN ESPAÑA**

**Esther Alonso García**  
**Universidad Miguel Hernández (Elche)**  
**Miguel Jaime Cano Esquivel**  
**Universidad de Alicante**

### **Resumen**

En España a lo largo de los últimos meses se está produciendo una llegada masiva de población inmigrante de forma irregular a través de nuestras costas. Entre los meses de enero a mayo, entraron en nuestro país 8.150 inmigrantes y entre junio y julio 12.180. De la población inmigrante irregular que entra en nuestro país, se encuentran los menores extranjeros no acompañados, conocidos como MENAS. Se trata de extranjeros menores de dieciocho años que llegan a territorio español sin venir acompañados de un adulto que sea responsable de él. En estos supuestos el riesgo de desprotección del menor es evidente, ya que se encuentran en una situación de doble vulnerabilidad en nuestro país, por una parte, al encontrarse de forma irregular en nuestro territorio y por otra, al tratarse de un menor de edad. El número de MENAS que llega a nuestro país se ha ido incrementando en los últimos años y de forma significativa se ha aumentado el pasado año. De tal forma que en el año 2015 llegaron 414, en el año 2016, 588 y en el año 2017, 2.426, según los datos oficiales publicados por el Ministerio del Interior. Siendo Andalucía la Comunidad Autónoma con más llegadas de MENAS, en concreto la provincia de Cádiz. Seguidas por Murcia, Islas Canarias, Islas Baleares, Valencia y Melilla. De los datos totales de MENAS en España, en el año 2013, el número ascendía a 2.841 según los datos de la memoria de la Fiscalía General del Estado del 2016 y en el año 2015, 3.660. A 30 de abril de 2018 los MENAS ascendían a 6.248 según datos del Ministerio del Interior, principalmente de Marruecos, Argelia, Siria, África Subsahariana y Bangladesh. En este trabajo vamos a analizar la situación jurídica de los menores extranjeros no acompañados que llegan a España a fin de establecer la legislación aplicable y los procedimientos que pueden iniciarse, como son la repatriación del menor, la residencia del menor u la obtención de éste de la mayoría de edad.

**Palabras clave:** MENAS, residencia, repatriación, acogimiento, inmigrante.

## **1. Planteamiento: Situación actual de los menores extranjeros no acompañados en España**

En España a lo largo de los últimos meses se está produciendo una llegada masiva de población inmigrante de forma irregular a través de nuestras costas. Entre los meses de enero a mayo, entraron en nuestro país 8.150 inmigrantes y entre junio y julio 12.180. Según los últimos datos oficiales de la Organización Internacional para las migraciones (OIM), España se ha convertido en el principal destino de la inmigración irregular que llega a la Unión Europea por vía marítima. Las 18.016 entradas registradas desde principio de año superan a las 17.827 que se contabilizaron en las costas italianas y a las 14.678 en aguas griegas. Por tanto, se confirma una reducción generalizada en las migraciones hacia Europa (50.872 llegadas por mar frente a las 172.152 correspondientes al mismo período de 2017) que, sin embargo, no se ha producido en España.

Por otra parte, la Agencia Europea de Control de Fronteras, FRONTEX, señaló que, en el mes de julio, la ruta del Mediterráneo Occidental (entre Marruecos y España) se había convertido por primera vez en la ruta migratoria de entrada en Europa más activa. La mitad de los inmigrantes que utilizan esta vía son marroquíes y el resto procede de países de África Subsahariana como las distintas Guineas, Malí y Costa de Marfil. El número de MENAS que llega a nuestro país se ha ido incrementando en los últimos años y de forma significativa ha aumentado el pasado año. De tal forma que en el año 2015 llegaron 414, en el año 2016, 588 y en el año 2017, 2.426, según los datos oficiales publicados por el Ministerio del Interior. Siendo Andalucía la Comunidad Autónoma con más llegadas de MENAS, en concreto la provincia de Cádiz. Seguidas por Murcia, Islas Canarias, Islas Baleares, Valencia y Melilla.

De los datos totales de MENAS en España, en el año 2013, el número ascendía a 2.841 según los datos de la memoria de la Fiscalía General del Estado del 2016 y en el año 2015, 3.660. A 30 de abril de 2018 los MENAS ascendían a 6.248 según datos del Ministerio del Interior, principalmente de Marruecos, Argelia, Siria, África Subsahariana y Bangladesh.

Se entiende por menor extranjero no acompañado (MENAS) al extranjero menor de dieciocho años que llegue a territorio español sin venir acompañado de un

adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, apreciándose riesgo de desprotección de éste, mientras el adulto responsable no se haya hecho cargo efectivamente del menor, así como a cualquier menor extranjero que una vez en España se encuentre en aquella situación, según el artículo 189 del Reglamento sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, Real Decreto 557/2011.

El 22 de julio de 2014 se aprobó por los ministros de Empleo y Seguridad Social, de Justicia y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, por el Fiscal General del Estado, el Secretario de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior y el Subsecretario de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los MENAS, a fin de coordinar la intervención de todas las instituciones y administraciones afectadas desde la localización del menor hasta su identificación, determinación de su edad, puesta a disposición del Servicio Público de protección de menores y documentación. Las actuaciones que se llevan a cabo se basan en todo momento en el principio del interés superior del menor conforme al artículo 3.1 de la Convención de Derechos del Niño, el cual establece que: "en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés del niño".

Por otra parte, todo MENAS, según el artículo 215 del RD 557/2011, que haya sido localizado en territorio nacional debe ser inscrito en el Registro de menores no acompañados de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, con efectos exclusivos de identificación, que estará coordinado por la Fiscalía General del Estado, de acuerdo a su función de garantía y protección del interés superior del menor. El Registro contendrá en asientos personales, individualizados y numerados, los siguientes datos referentes a la identificación de los menores extranjeros no acompañados, documentados e indocumentados, cuya minoría de edad resulte indubitada desde el momento de su localización o haya sido determinada por Decreto del Ministerio Fiscal:

- 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 *decadactilar*, 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.

Cualquier institución, administración, organismo, entidad local o autonómica que localice o tenga conocimiento de un menor extranjero, lo comunicará a la mayor brevedad a la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de la Policía Nacional, así como a la correspondiente Delegación o Subdelegación de Gobierno y al Ministerio Fiscal, debiendo también trasladarlo a fin de que funcionarios de la Policía Nacional puedan llevar a cabo las inscripciones o actualizaciones que correspondan en el Registro.

En los supuestos en que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad no puedan determinar con seguridad la minoría de edad del extranjero, por razones de documentación o de apariencia física, informarán al Ministerio Fiscal, el cual dispondrá que se realicen las actuaciones necesarias para la determinación de su edad, colaborando las instituciones sanitarias oportunas, que de forma prioritaria y urgente, realizaran las pruebas necesarias. También se informará de la localización del extranjero al Delegado o Subdelegado del Gobierno del territorio donde se encuentre el posible menor. Si el extranjero precisara atención inmediata, los Cuerpos y Fuerzas lo solicitarán a los servicios de protección de menores que correspondan.

Reconocida la minoría de edad del extranjero por resolución judicial o por decreto del Ministerio Fiscal, se pondrá al menor a disposición de los servicios de protección de menores, inscribiéndose la determinación de edad en el Registro MENAS e informando al Delegado o Subdelegado de Gobierno. El servicio de protección de menores informará al menor, de forma fehaciente y en un idioma que le

sea comprensible, el derecho de acogerse a la protección internacional y su procedimiento, así como de la legislación vigente en materia de protección de menores.

## **2. Repatriación**

La Delegación o Subdelegación de Gobierno del territorio donde se encuentre el domicilio del menor será competente para llevar a cabo los trámites relativos a la repatriación de un MENAS. Solicitará a través de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, informe a la representación diplomática del país de origen del menor sobre las circunstancias familiares de éste y cualquier otra información sobre su situación.

De acuerdo con el principio de interés superior del menor, según los informes, se acordará el inicio del procedimiento de repatriación a su país de origen si se dieran las condiciones para la efectiva reagrupación familiar del menor o para la adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen. El procedimiento se iniciará de oficio por la Administración General del Estado o a propuesta de la Entidad pública que ejerce la tutela del menor. El órgano encargado de la tutela del menor ha de facilitar a la autoridad gubernativa cualquier información que conozca relativa a la identidad del menor, su familia, su país o su domicilio, así como comunicar las gestiones que haya podido realizar para localizar a la familia del menor.

A los menores mayores de dieciséis y menores de dieciocho años se les reconocerá capacidad para actuar en el procedimiento de repatriación y en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, pudiendo intervenir personalmente o a través del representante que designen. En el supuesto de menores de dieciséis años, con juicio suficiente, que hubieran manifestado una voluntad contraria a quien ostenta su tutela o representación, el procedimiento se suspenderá hasta que sea nombrado un defensor jurídico que les represente. Con carácter general, se entiende que el menor mayor de doce años tiene juicio suficiente.

Cumplidos todos los trámites del procedimiento, la Administración General del Estado, conforme al principio de reagrupación familiar y al principio de interés superior del menor, después de escuchar al menor y previo informe de los servicios de protección de menores y del Ministerio Fiscal, resolverá sobre el retorno a su país de origen o a aquél donde se encontrasen sus familiares o sobre su permanencia en

España. La autoridad gubernativa pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal todas las actuaciones llevadas a cabo en este procedimiento.

Si se resuelve la repatriación, la Administración General del Estado es competente para llevar a cabo los trámites relativos a la repatriación desde España de un menor extranjero en situación de desamparo según la legislación civil, actuando a través de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, y éstas por medio de las Brigadas Provinciales de Extranjería y Fronteras de Policía Nacional, que se pondrán en contacto con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para que realice las gestiones necesarias ante las Embajadas y Consulados correspondientes, con el fin de localizar a los familiares de los menores o a los servicios de protección de menores de su país de origen que se hicieren responsables de ellos. Si no existiera representación diplomática en España, estas gestiones se canalizarán a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Localizada la familia del menor o los servicios de protección de menores de su país, se procede a la repatriación tras comprobar que no existe riesgo o peligro para la integridad del menor, de su persecución o la de sus familiares. En el supuesto de que el menor se encontrase incurso en un proceso judicial, la repatriación quedará condicionada a la autorización judicial. En todo caso deberá constar en el expediente la comunicación al Ministerio Fiscal. La repatriación se ejecuta a cargo de la familia del menor o de los servicios de protección de menores de su país de origen. En caso contrario, se comunica al representante diplomático o consular de su país a estos efectos. De forma subsidiaria, la Administración General del Estado se hace cargo del coste de la repatriación.

### **3.- Adquisición de residencia**

En caso de ser imposible ejecutar la repatriación y en todo caso, transcurridos nueve meses desde que el menor se encuentre a disposición de los servicios competentes de protección de menores, se le concederá una autorización de residencia temporal. La autorización de residencia temporal de menores no acompañados se concede a los menores extranjeros tutelados legalmente, en custodia, en situación de protección provisional o de guarda por una Administración Pública o cualquier otra entidad. El procedimiento puede ser iniciado de oficio por la Oficina de Extranjería de la provincia en la que se encuentre el domicilio del menor, por orden superior o iniciado a instancia del servicio de protección de menores. Si se

inicia de oficio, la Oficina de Extranjería comunicará el inicio del procedimiento y requerirá la documentación necesaria al servicio de protección de menores.

La Administración en el plazo de un mes desde la fecha en la que se acuerda el inicio del procedimiento, resolverá la solicitud de la autorización. La autorización de residencia concedida tendrá una vigencia de un año desde la fecha de la resolución del Ministerio Fiscal por la que se estableció la puesta a disposición del menor al servicio de protección de menores. En el plazo de un mes desde la notificación de la concesión de la autorización, el representante legal del menor acompañado del menor, deberá solicitar la Tarjeta de Identidad de Extranjero en la Oficina de Extranjería o Comisaría de Policía de la provincia donde se haya tramitado la autorización. En el supuesto de que el menor se encuentre en edad laboral y vaya a realizar actividad laboral, podrá solicitar en primer lugar, excepción a la autorización de trabajo, siempre que la actividad laboral favorezca su integración social y el organismo que ejerce la tutela lo solicite personalmente y en segundo lugar, autorización administrativa para trabajar, para actividades temporales o autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena para actividades estables.

Las renovaciones de las autorizaciones de residencia o de residencia y trabajo serán iniciadas de oficio por la Oficina de Extranjería competente dentro de los sesenta días antes a la fecha de expiración y será concedida siempre que permanezcan las circunstancias que motivaron la concesión inicial. De nuevo, la vigencia de la autorización renovada será de un año, salvo que al menor le correspondiera la autorización de larga duración. La concesión de una autorización de residencia no será obstáculo para una posterior repatriación cuando favorezca el interés superior del menor.

#### **4. Adquisición de la mayoría de edad**

Los menores sobre los que un servicio de protección de menores haya tenido la tutela legal, custodia, protección provisional o guarda, al alcanzar la mayoría de edad podrán solicitar la renovación de la residencia temporal que les fue concedida. Para la renovación, se tendrá en cuenta el grado de inserción del solicitante en la sociedad española. La solicitud la debe presentar personalmente el extranjero en la Oficina de Extranjería de la provincia donde se encuentre su residencia o en cualquier registro público, durante los sesenta días naturales previos a la fecha de caducidad de su autorización o dentro de los noventa días siguientes a la fecha de caducidad de la autorización. Los requisitos principales para solicitar esta renovación son:

- Que el extranjero sea titular y se encuentre en el plazo de renovación de una autorización de residencia temporal no lucrativa concedida por ser menor sobre el que el servicio de protección de menores tuvo tutela legal, custodia, protección temporal o guarda.
- Que tenga medios económicos para su sostenimiento en una cantidad mensual igual al 100% del IPREM.
- Contar con un seguro público o privado de enfermedad.

La Administración para la resolución del procedimiento valorará y tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

- el respeto a las normas de convivencia en el centro de protección.
- el grado de conocimiento de las lenguas oficiales del Estado.
- la existencia de lazos familiares en territorio español o con ciudadanos españoles o extranjeros residentes.
- el tiempo que haya estado sujeto a un acogimiento, guarda o tutela de hecho por un ciudadano o institución española.

El plazo de resolución de la solicitud es de tres meses desde su presentación. Una vez concedida, en el plazo de un mes desde la notificación de la renovación, el extranjero deberá solicitar personalmente la Tarjeta de Identidad de Extranjeros en la Oficina de Extranjería o Comisaría de la Policía Nacional de la provincia donde se haya tramitado la autorización. La vigencia de la renovación de la autorización será de dos años, salvo que le correspondiera una autorización de residencia de larga duración. En el momento en que el menor alcance su mayoría de edad o durante cualquier momento posterior, podrá solicitar la modificación de autorización de residencia vigente a fin de obtener la autorización de residencia y trabajo.

En los supuestos de menores sobre los que un servicio de protección de menores hubiese ostentado la tutela legal, custodia, protección provisional o guarda, que alcancen la mayoría de edad sin haber obtenido la autorización de residencia y hayan participado activamente en las acciones formativas y actividades programadas por dicha entidad para favorecer su integración social, ésta podrá recomendar la concesión de una autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales. De concederse por la Administración, se otorgaría una autorización de residencia temporal o residencia y trabajo por cuenta ajena o propia.



## **5.- Reflexiones finales.**

1.- En España en estos últimos años se han adoptado una serie de medidas y protocolos específicos para la atención de los menores extranjeros no acompañados, habiéndose creado incluso un Registro de MENAS, a fin de garantizar sus derechos y prestarles una atención especializada. Ello, mediante la coordinación de las distintas Administraciones, instituciones y organismos que intervienen en el proceso desde la entrada de un MENAS en España. De tal modo, que se ha logrado por un lado, romper con la doble discriminación que sufren los MENAS, como inmigrante y como menor de edad y por otro lado, se ha logrado dar preferencia a la condición de menor de edad sobre la condición de inmigrante.

2.- Por último, teniéndose en cuenta las actuales circunstancias que estamos viviendo, con la llegada masiva de población inmigrante a nuestro país y por tanto de MENAS, a algunas de nuestras provincias y siendo los recursos disponibles de éstas en muchas ocasiones insuficientes, sería necesario agilizar las actuaciones de acogimiento de los menores y fortalecer los servicios que se prestan a este colectivo, a fin de adaptarlas a la realidad actual.

## **Bibliografía**

CARLOS NIETO, L. (2007). Menores y extranjeros: un solo marco jurídico en Manual Los derechos de los menores extranjeros del Consejo General del Poder Judicial. Madrid.

JIMÉNEZ ÁLVAREZ M. (2007). Donde quiebra la protección: las reagrupaciones familiares sin garantías en Manual Los derechos de los menores extranjeros del Consejo General del Poder Judicial. Madrid.

CABEDO MALLOL, V., BARTOLOMÉ CENZANO, J.C., RAMÓN FERNÁNDEZ, F. y CLOQUELL LOZANO, A. (2011). Los menores extranjeros no acompañados en la norma y en la realidad. Tirant Lo Blanch.

## **Webs consultadas**

Consejo General del Poder Judicial, Los derechos de los menores extranjeros.

Ministerio del Interior <http://www.interior.gob.es>

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social <http://www.empleo.gob.es>

Cuerpo Nacional de Policía <http://www.policia.es>

Save the children <http://www.savethechildren.es>

ACCEM <http://www.accem.es>