



LA SITUACIÓ DELS INFANTS MIGRANTS SENSE REFERENTS FAMILIARS A CATALUNYA

SETEMBRE 2018

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

LA SITUACIÓ DELS
INFANTS MIGRANTS
SENSE REFERENTS
FAMILIARS A
CATALUNYA

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: Setembre 2018

La situació dels infants migrants sense referents familiars a Catalunya. Setembre 2018

Maquetació: Síndic de Greuges

Foto de coberta: Pixabay

ÍNDEX

1. PRESENTACIÓ	5
2. L'INCREMENT DE L'ARRIBADA D'INFANTS MIGRANTS SENSE REFERENTS FAMILIARS A CATALUNYA I L'ESFORÇ DE LA DGAIA PER ATENDRE'LS: ALGUNES DADES ESTADÍSTIQUES.....	7
2.1. L'increment de l'arribada d'infants migrants.....	7
2.2. L'esforç de la DGAIA en l'atenció dels infants migrants en el sistema de protecció...	11
3. ELS DRETS DELS INFANTS MIGRANTS SENSE REFERENTS FAMILIARS: APROXIMACIÓ AL MARC NORMATIU	13
4. PRINCIPALS DÈFICITS EN LA GESTIÓ DE L'ACTUAL VOLUM D'ARRIBADA D'INFANTS MIGRANTS SENSE REFERENTS FAMILIARS: EL COL·LAPSE DEL SISTEMA DE PROTECCIÓ	17
4.1. Esforç de la DGAIA en la creació de places residencials de primera acollida, no sempre suficients i amb les condicions de qualitat adequades.....	17
4.2. La sobreocupació dels centres de primera acollida i d'acolliment que atenen infants migrants.....	19
4.3. Altres impactes negatius sobre el sistema de protecció: ús de CRAE i CREI per a la primera acollida	20
4.4. Manca d'un servei consolidat de protecció d'emergència per a infants migrants que requereixen atenció immediata: dificultats per garantir-la.....	20
4.5. Dilació en l'assignació del recurs adequat per a la protecció, agreujada pel col·lapse: ús de centres de primera acollida i d'acolliment com a recursos "permanents" (i permanència dels infants als centres d'acolliment més enllà dels sis mesos previstos per llei) i allargament de l'estada en centres d'emergència.....	23
4.6. Prevalença de l'acolliment residencial per als infants migrants sense referents familiars i desenvolupament insuficient d'actuacions orientades a promoure l'acolliment familiar.....	26
4.7. La vulnerabilitat afegida relacionada amb el col·lapse i els dèficits d'adequació del sistema de protecció per atendre les necessitats d'aquests infants i adolescents migrants..	29
4.8. La creació de centres de primera acollida amb estàndards de qualitat i d'atenció inferiors als dels centres d'acolliment.....	32
4.9. Manca d'un pla integral i transversal de contingència de país, amb la participació de les diferents administracions	33
4.10. Dèficits de corresponsabilitat en la gestió de l'arribada d'infants no acompanyats entre comunitats autònomes.....	34
4.11. Manca de polítiques relacionades amb la possibilitat de treballar el retorn al país d'origen	37
4.12. Dèficits d'inversió en el sistema de protecció a la infància per fer front al col·lapse...	39

5. ALTRES DÈFICITS RELACIONATS AMB L'ATENCIÓ DELS INFANTS MIGRANTS NO ACOMPANYATS	41
5.1. Detecció i atenció immediata dels infants migrants no acompanyats: la primera acollida.	41
5.2. Identificació dels joves estrangers no acompanyats: el valor de la documentació . .	51
5.3. La determinació de l'edat	60
5.4. L'assistència jurídica, la protecció internacional i les garanties del procediment . .	80
5.5. El desemparament i la protecció.	87
5.6. Les condicions materials dels centres	93
5.7. L'accés a recursos formatius	98
5.8. L'accés a altres serveis bàsics.	107
5.9. La regularització de la situació administrativa: la documentació	114
5.10. El desinternament i l'acompanyament	119
5.11. La prevenció del tràfic, l'explotació sexual i altres situacions de risc dels infants i adolescents migrants	133
6. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS	137
6.1. La millora en la regulació dels protocols d'atenció dels infants migrants sense referents familiars	137
6.2. L'elaboració d'un pla integral i transversal de contingència de país per donar resposta al volum d'arribada actual d'infants migrants sense referents familiars (a curt termini) . .	138
6.3. L'elaboració d'un pla integral d'atenció als infants migrants sense referents familiars (a mitjà termini)	142

1. PRESENTACIÓ

L'any 2006, el Síndic de Greuges va presentar al Parlament de Catalunya l'informe extraordinari *La situació dels menors immigrants sols*, després de constatar aleshores l'inici d'un període de creixement de l'arribada d'infants migrants no acompanyats, especialment procedents del Marroc, que va comportar la creació i l'organització d'una sèrie de recursos específics, com ara centres socioeducatius diürns i nocturns de primera acollida, que, a criteri d'aquesta institució, no garantien suficientment la protecció d'aquests infants i l'atenció adequada de les seves necessitats. Aquesta manca de garanties s'explicava per la saturació d'aquests serveis, per l'existència d'un model d'atenció basat en l'especialització i en la separació de recursos de dia i de nit que dificultava la intervenció socioeducativa, per la tramitació de propostes de repatriacions no voluntàries i la rigidesa en la manera de treballar el retorn, per dèficits en la tramitació de documentació, en l'assistència jurídica i en l'acompanyament en els processos de tutela i per mancances en l'acompanyament dels processos de transició a la vida adulta.

Segons dades de la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA), l'any 2010 hi havia al voltant de 500 infants migrants sense referents familiars que van arribar per primer cop a Catalunya, mentre que el sistema de protecció disposava de menys de 300 places residencials de primera acollida (amb una ocupació mitjana mensual de 284 infants) per atendre aquests infants.

Al voltant de l'any 2010, en un context de minoració de l'arribada d'infants migrants no acompanyats a Catalunya i de la conseqüent baixada de pressió assistencial sobre aquests serveis, es van introduir canvis significatius en el model d'atenció d'aquest col·lectiu, que van comportar, entre d'altres, l'eliminació dels recursos específics de primera acollida o la supressió del programa Catalunya-Magrib, a partir del qual es treballava el retorn d'aquests infants al país d'origen. A través dels centres d'acolliment en la fase inicial i de la resta de centres residencials del sistema de protecció en les fases posteriors, es garantia l'atenció d'aquests infants.

Durant aquests anys, el Síndic va posar l'accent en aspectes com ara la necessitat de millorar les garanties dels procediments de determinació de l'edat, amb la publicació d'una extensa resolució sobre aquest assumpte l'any 2011.

A partir de l'any 2016, però, com es veurà més endavant, després d'anys d'una certa estabilitat, l'arribada d'infants estrangers sense referents familiars ha iniciat novament un període de creixement, que torna a col·locar el sistema de protecció en una situació crítica, per l'enorme pressió assistencial que pateix. A diferència del context que va motivar l'elaboració del primer informe, però, el volum de nous casos de infants migrants sense referents familiars a atendre pel sistema de protecció en l'actualitat és molt més elevat: durant el primer quinquenni de la dècada dels 2000, aquesta xifra anual no va ser superior als 1.000 infants l'any amb un flux més intens, mentre que la previsió amb què treballa la DGAIA per a l'any 2018 és de més de 3.000, amb la dificultat afegida que aquest increment s'ha produït en un curt període de temps.

Aquesta situació, que s'emmarca en un context de crisi migratòria global a escala europea, suposa un enorme repte per als poders públics, i també el gran risc que aquesta atenció no es faci amb les màximes garanties de qualitat. Els infants migrants que arriben sols a Catalunya es troben en una situació de desemparament i de vulnerabilitat social i l'Administració té el deure de garantir la seva adequada protecció i prestar l'atenció social, educativa i sanitària necessàries. Els principals organismes internacionals en la defensa de drets, com ara el Consell d'Europa, han posat en els darrers anys l'accent en la necessitat de desenvolupar polítiques per garantir la protecció d'aquests infants.

L'abril de 2017 es va celebrar a Barcelona una reunió d'ombudsman, promoguda pel Síndic de Greuges, per tractar els reptes en la defensa dels drets en l'actual crisi migratòria a la Unió Europea. En el marc d'aquest seminari, els ombudsman van prestar especial atenció a la situació dels infants i adolescents que migren sols, exposats a situacions de risc per la seva especial vulnerabilitat (condicions del viatge, exposició a xarxes de tràfic, explotació, prostitució i crim organitzat, manca de xarxes de suport, etc.) i van plantejar la necessitat

d'establir procediments d'atenció garantistes i elaborar plans d'acció específicament adreçats i focalitzats a infants migrants i refugiats.

El novembre de 2017, la xarxa ENOC, de defensors dels infants a escala europea, va fer a Atenes una trobada centrada monogràficament a analitzar la situació dels migrants no acompanyats, en la qual va formular una declaració final amb diferents recomanacions adreçades als estats membres (Safeguarding and protecting the rights of children on the move: The challenge of social inclusion).

En els darrers anys el Comitè de Drets de l'Infant, el Consell d'Europa i altres organismes internacionals que s'ocupen de la defensa dels drets de les persones han posat l'accent a exigir als poders públics una atenció adequada des infants migrants sense referents familiars.

En aquest context, el Síndic ha decidit elaborar aquest segon informe sobre la situació dels infants migrants sense referents familiars a Catalunya. Més enllà d'aquesta presentació, el segon capítol d'aquest informe exposa una breu anàlisi de les dades estadístiques disponibles sobre el fenomen i sobre la creació de places. En

el tercer capítol, de caràcter eminentment normatiu, es revisa el dret a la protecció dels infants estrangers no acompanyats, com a marc de referència de la intervenció de les administracions. Els capítols quart i cinquè, que conformen la part troncal d'aquest informe, aborden els principals dèficits que, a criteri d'aquesta institució, presenta la protecció d'aquests infants en l'actualitat. Finalment, en el sisè capítol, es formulen les recomanacions adreçades a les administracions competents per contribuir a millorar l'atenció d'aquests infants.

En els darrers mesos, la DGAIA ha fet un esforç important per crear places per atendre l'increment de l'arribada d'infants migrants. Aquest esforç, però, es desenvolupa en el marc d'un sistema de protecció que presenta dèficits estructurals, reiteradament denunciats pel Síndic des de fa anys, que no han ajudat a gestionar amb més garanties el fenomen. L'informe posa l'accent en els dèficits, més que no pas en l'esforç que actualment s'està fent per donar una resposta adequada a aquesta realitat, per emfasitzar la necessitat d'abordar la reforma del sistema de protecció i també els protocols que han guiat en els darrers anys l'atenció dels infants migrants.

2. L'INCREMENT DE L'ARRIBADA D'INFANTS MIGRANTS SENSE REFERENTS FAMILIARS A CATALUNYA I L'ESFORÇ DE LA DGAIA PER ATENDRE'LS: ALGUNES DADES ESTADÍSTIQUES

2.1. L'INCREMENT DE L'ARRIBADA D'INFANTS MIGRANTS

La presència d'infants migrants no acompanyats com a fenomen estructural comença a ser detectat per l'Administració cap a finals de la dècada dels noranta. En les dues darreres dècades, l'arribada d'infants migrants sense referents familiars ha experimentat diverses fluctuacions, que han obligat al sistema de protecció a modular la seva intervenció, no només a l'especificitat derivada de l'enorme vulnerabilitat social que pateixen aquests infants immersos en processos migratoris, sinó també a la necessitat de proveir amb diferents ritmes els recursos necessaris per donar una resposta protectora immediata ajustada als fluxos d'arribada. Després dels primers anys caracteritzats per un lleu creixement progressiu de l'arribada d'infants migrants no acompanyats, a partir de l'any 2006 es va iniciar un primer període de moderació i posteriorment d'estancament dels ritmes d'arribada, que perdura fins a l'any 2015, amb xifres que giraven al voltant dels 400 nous casos atesos per any (vegeu la taula 1 i el gràfic 1).

A partir de l'any 2016, però, es va iniciar un nou canvi de tendència, caracteritzat per un creixement exponencial en l'arribada d'infants migrants sols, molt més accentuat que l'anterior, i que encara es manté en l'actualitat. En relació amb l'any 2015, el 2017 es multiplica per quatre, de 377 nous casos atesos al sistema de protecció a 1.489, amb un creixement del 295%. Entre els mesos d'agost de 2015 i de 2018, el nombre mensual de nous casos s'ha multiplicat per 14 (vegeu la taula 1 i els gràfics 1 i 2). La previsió amb què treballa la DGAIA és que en acabar l'any 2018 hi haurà al voltant de 3.159 nous casos atesos, la qual cosa suposa doblar la xifra de l'any anterior, i multiplicar per vuit la de l'any 2015, amb un creixement del 738% en aquest període. La crisi migratòria que està experimentant la Unió Europea, que ha derivat en més restriccions en diferents rutes migratòries procedents de països de l'oest asiàtic i del nord d'Àfrica, juntament amb l'empitjorament de la situació política i econòmica dels països d'origen i la millora de la situació de l'economia espanyola i catalana, entre altres factors, ha contribuït a intensificar els fluxos migratoris a través fonamentalment de la ruta que uneix el Marroc i Espanya i, de retruc també, l'arribada d'infants migrants a Catalunya (i particularment, a Barcelona).

Aquest increment ha comportat que el sistema de protecció arrossegui un pes més important d'infants migrants no acompanyats. Mentre l'any 2015 aquests infants

Taula 1: Evolució del nombre d'infants migrants sense referents familiars a Catalunya (2006-2018)

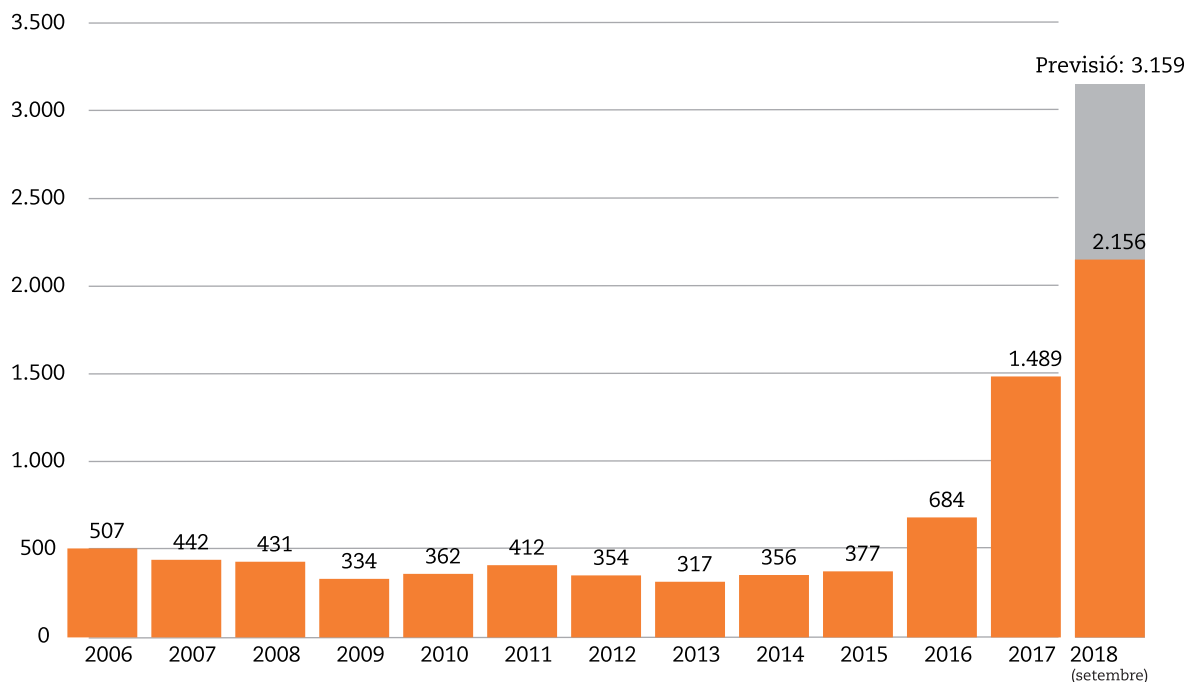
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (15 set)
Nous casos d'infants migrants no acompanyats durant l'any	507	442	431	334	362	412	354	317	356	377	684	1.489	2.156
Infants migrants no acompanyats atesos durant l'any	-	-	-	-	-	-	438	431	600	624	973	1.958	3.309
Infants migrants no acompanyats tutelats 31 de desembre	-	-	-	-	-	-	-	244	247	289	495	1.153	2.359
Infants tutelats per la DGAIA	7.018	7.313	7.450	7.845	7.985	7.217	7.040	7.076	6.985	6.962	6.927	7.449	8.517
%	-	-	-	-	-	-	-	3,4	3,5	4,2	7,1	15,5	27,7

Font: Elaboració a partir de dades de la DGAIA

representaven prop del 4% del conjunt dels infants tutelats per l'Administració, amb 289, en data 15 de setembre de 2018 aquest percentatge s'ha incrementat fins al 27,7%, amb 2.359, un 431% més (vegeu la taula 1 i

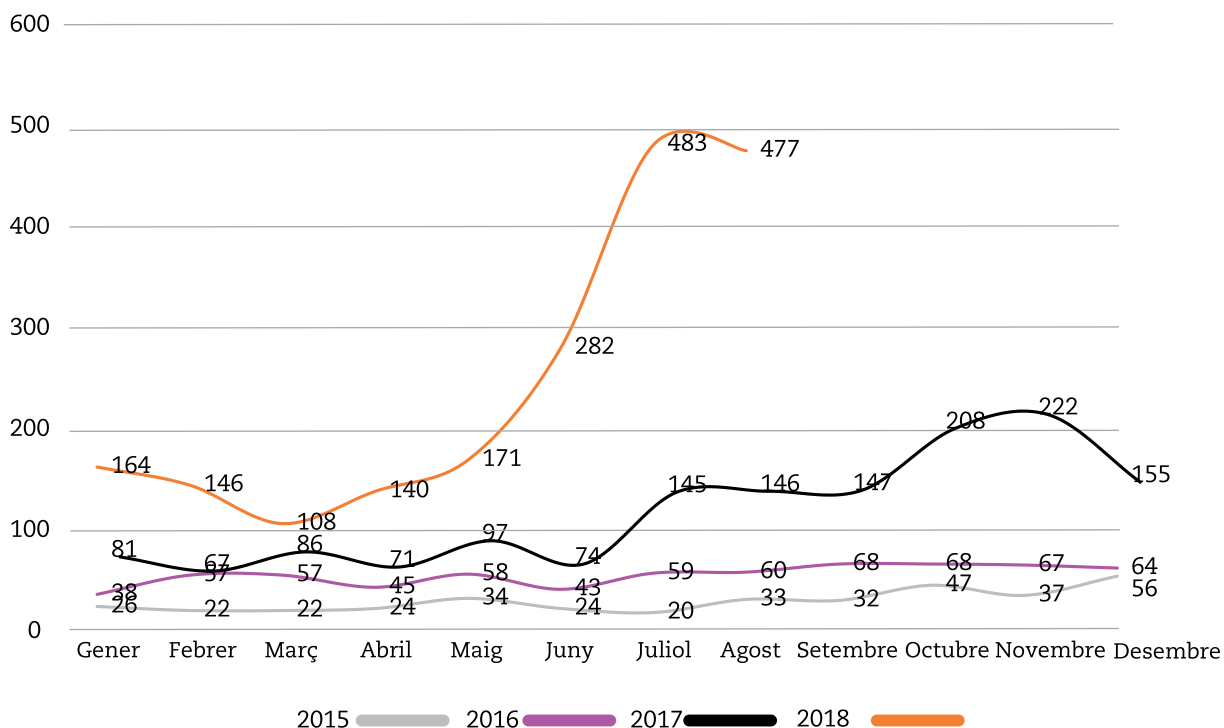
el gràfic 2). Aquest fet també ha provocat que el nombre d'infants atesos pel sistema de protecció s'hagi incrementat un 23% en el període 2015-2018 (15 de setembre).

Gràfic 1: Evolució del nombre de nous casos d'infants migrants sense referents familiars arribats a Catalunya (2006-2018)



Font: Elaboració a partir de dades de la DGAIA

Gràfic 2: Evolució del nombre de nous casos d'infants migrants sense referents familiars arribats a Catalunya per mes (2015-2018)



Font: Elaboració a partir de dades de la DGAIA
 2018: Juny 282, juliol 483, agost 450 (1.944 fins a l'agost)

La majoria d'infants migrants sense referents familiars arribats a Catalunya procedeixen del Marroc i són d'origen marroquí. La intensificació dels fluxos d'arribada en els darrers anys ha estat protagonitzada fonamentalment per infants d'aquest origen. Mentre que l'any 2015 el percentatge d'infants migrants sense referents familiars de

nacionalitat marroquina era el 60% del total, l'any 2017 aquesta xifra ja era del 70% (vegeu la taula 2). El 15 de setembre 2018, el 82,7% dels infants migrants no acompanyats amb expedient obert per la DGAIA era d'origen marroquí, mentre que el 10,1% era originari de l'Àfrica subsahariana i el 3,2%, d'origen magribí (exclòs el Marroc) (vegeu el gràfic 3).

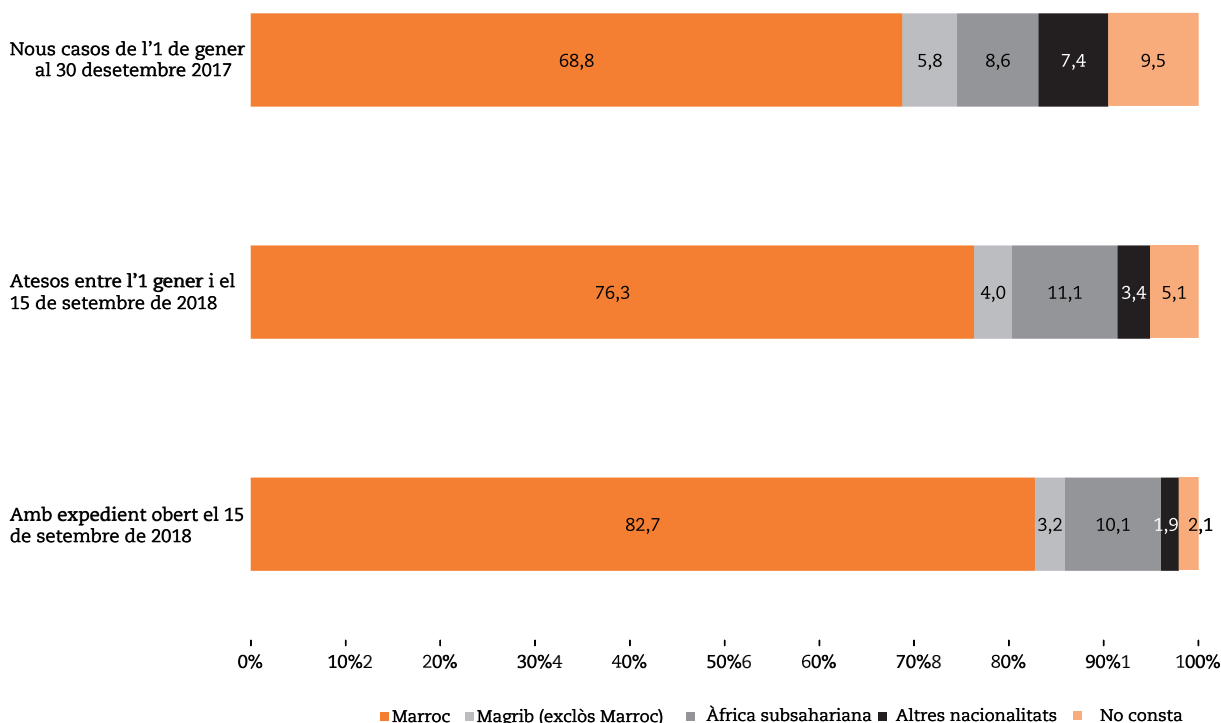
Taula 2: Evolució del nombre de nous casos d'infants migrants sense referents familiars arribats a Catalunya procedents del Marroc (2009-2017)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Marroc	222	199	162	223	213	225	225	460	962
Total	334	362	412	354	317	356	377	684	1399
%	66,5	55,0	39,3	63,0	67,2	63,2	59,7	67,3	68,8

Font: Elaboració a partir de dades de la DGAIA

Nota: *dades corresponents a setembre de 2017

Gràfic 3: Percentatge d'infants migrants sense referents familiars a Catalunya per origen migratori (2018)



Font: Elaboració a partir de dades de la DGAIA

Per edat i sexe, la majoria d'infants migrants sense referents familiars atesos pel sistema de protecció durant el primer semestre de l'any 2018 són nois, en més del 95% dels casos, i tenen entre 15 i 17 anys, en prop del 85% dels casos. La intensificació de l'arribada

d'infants migrants sense referents familiars sembla haver reforçat lleugerament la prevalença d'aquest perfil majoritari tot i que les dades dels darrers mesos fan pensar que el perfil tendeix a ser més jove (vegeu les taules 3 i 4).

Taula 3: Evolució de l'edat dels infants migrants sense referents familiars a Catalunya per edat (2010, 2016, 2018)

	Nous casos (2010)	Nous casos (2016)	Atesos entre 1 gener i 15 de setembre (2018)	Amb expedient obert el 15 de setembre (2018)
Menys 12 anys	0,6	0,1	0,6	0,3
12 anys	1,1	0,6	1,2	0,8
13 anys	6,4	3,7	2,1	2,0
14 anys	7,5	7,6	9,3	8,0
15 anys	12,2	22,7	28,4	27,0
16 anys	30,1	35,4	37,7	29,9
17 anys	33,4	27,0	18,2	29,8
18 anys o més	8,8	2,9	1,3	2,0
No consta	0,0	0,0	1,2	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (n)	362	684	3.309	2.359

Font: Elaboració a partir de dades de la DGAIA

Taula 4: Evolució de l'edat dels infants migrants sense referents familiars a Catalunya per sexe (2010, 2016, 2018)

	Nous casos (2010)	Nous casos (2016)	Atesos entre 1 gener i 15 de setembre (2018)	Amb expedient obert el 15 de setembre (2018)
Nois	91,4	96,3	96,3	98,1
Noies	8,6	3,7	2,6	1,9
No consta	0,0	0,0	1,1	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (n)	362	684	3.309	2.359

Font: Elaboració a partir de dades de la DGAIA

2.2. L'ESFORÇ DE LA DGAIA EN L'ATENCIÓ DELS INFANTS MIGRANTS EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓ

El fort creixement en els darrers tres anys de l'arribada d'infants migrants sense referents familiars ha comportat, per part de la DGAIA, un esforç molt important de creació de noves places i recursos, amb la col·laboració de les entitats socials que gestionen equipaments de protecció a la infància, d'acord amb les competències establertes en la LDOIA (art. 43.2), de prestació del servei de primera acollida amb relació als infants i adolescents immigrants sense referents familiars.

La DGAIA està treballant per crear recursos suficients d'atenció a aquesta població, de manera més intensa des del mes de juny de 2017. En concret, s'han obert centres de primera acollida, s'han ampliat places en centres d'acolliment i s'han reforçat els programes de suport a la transició adulta per mitjà de l'increment de places en recursos de foment de l'autonomia, per a majors de divuit anys i els IPI. En el conjunt de Catalunya, durant el període comprès entre juny de 2017 i setembre de 2018 s'han creat 2.047 noves places en recursos diferents: un 44,7%, corresponent a centres de primera acollida; un 15,3%, a ampliacions de centres d'acolliment; un 13,6%, a pisos assistits; un 12,4%, a serveis de protecció d'emergència, i un 11,6%, a IPI i SAEJ (vegeu la taula 5).

Taula 5: Noves places creades entre el juny de 2017 i el 15 de setembre de 2018 per atendre l'arribada d'infants migrants sense referents familiars

Tipus de recurs	Places	%	Centres
Centres de primera acollida	914	44,7	34
Pisos assistits (16-17 anys)	143	7,0	18
Pisos assistits (18-21 anys)	136	6,6	34
Residència per a joves vinculats a programes d'inserció laboral	48	2,3	4
Servei de protecció d'emergència	4	12,4	254
Servei temporal i ampliacions de centre d'acolliment	314	15,3	17
Servei d'acompanyament especialitzat per a joves (SAEJ)	78	3,8	-
Itineraris de protecció individualitzada (IPI)	160	7,8	-
Total	2.047	100,0	111

Font: Elaboració a partir de dades de la DGAIA

Per comprendre l'esforç que s'ha fet, convé posar en context aquest volum de noves places creades: a l'inici de l'any 2017 hi havia 2.873 places de recursos residencials de la xarxa ordinària de protecció. La creació de 2.047 places des del juny de 2017 suposa un

creixement de les places residencials en el sistema de protecció en un 75,1%. Abans d'arribar a finals d'any, previsiblement, la provisió de places del sistema de protecció s'haurà doblat (en menys de dos anys) (vegeu la taula 6).

Taula 6: Evolució de les places per tipologia de recurs al sistema de protecció (2017-2018)

	1 de gener de 2017	15 de setembre de 2018
Centre d'acolliment	527	523
CRAE	1.841	1.897
CREI	94	142
Pisos assistits	85	104
Cases d'infants	120	104
Recurs específic	26	28
Centres de discapacitat física i psíquica	110	110
Centre de residència assistida drogodependències	70	75
Nous centres específics per atendre infants migrants des de juny de 2017 (diverses tipologies)	-	2.047
Total	2.873	5.030

Font: Elaboració a partir de dades de la DGAIA

3. ELS DRETS DELS INFANTS MIGRANTS SENSE REFERENTS FAMILIARS: APROXIMACIÓ AL MARC NORMATIU

El Comitè de Drets de l'Infant defineix com infants no acompanyats “els menors que estan separats d'ambdós progenitors i altres familiars i no estan essent cuidats per un adult al qual, per llei o costum, li pertoca aquesta responsabilitat”. Atesa la manca de referents familiars que se n'ocupin al país d'acollida, els infants migrants sense referents familiars tenen dret a la protecció, com qualsevol altre infant que es troba en situació de desemparament.

La mateixa Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant, de 1989, com a principal instrument internacional per a la promoció i la protecció dels drets fonamentals dels infants, parteix de la base que els estats part tenen l'obligació d'assegurar la protecció i la cura necessàries per al benestar dels infants, i han de prendre totes les mesures legislatives i administratives que escaiguin, d'acord amb el seu interès superior, especialment quan els infants no poden estar en l'entorn familiar. Particularment, la Convenció estableix que “un infant privat temporalment o permanentment del seu entorn familiar, o quan per al seu interès primordial no es pugui permetre que hi romangui, té dret a la protecció i l'ajuda especials de l'Estat” (art. 20).

En aquesta línia, l'Observació general número 6 (2005), sobre el tracte de menors no acompanyats i separats de la seva família fora dels seu país d'origen, del Comitè de Drets de l'Infant, posa de manifest la situació de particular vulnerabilitat que viuen aquests infants, fonamentalment pel fet migratori i la manca de referents familiars, i proporciona orientació sobre la protecció, l'atenció i el tracte adequat als infants, que els estats tenen l'obligació de proporcionar, d'acord amb la Convenció. L'objectiu, afegeix, ha de ser una solució duradora adequada per a l'infant, la qual comença amb l'estudi de les possibilitats de reagrupació familiar. No obstant això, la repatriació s'ha de posar en relació amb altres possibilitats de protecció com ara restar al país d'acollida o en un tercer país, tenint present, en tot cas, el respecte del principi de no-devolució i el principi

d'interès superior de l'infant, el contingut del qual s'ha de determinar cas per cas. L'interès superior ha d'estar vinculat a una solució duradora per a l'infant que resolgui les seves necessitats de protecció, i sempre s'ha d'aplicar l'opció més favorable.

Aquesta mateixa observació relaciona el dret dels infants migrants sense referents familiars a ser protegits amb el deure de garantir el gaudi de la resta de drets previstos en la Convenció, com ara el dret a ser escoltat (art. 12), el dret a l'atenció i a l'allotjament (art. 20), el dret a l'educació en igualtat d'oportunitats (art. 28), el dret a un nivell de vida adequat (art. 27), el dret al nivell més alt de salut possible (art. 24) o el dret a ser protegit de les xarxes de tràfic, explotació sexual o altres (art. 33, 34 i 35), entre d'altres, drets l'exercici dels quals poden estar en risc a causa de la situació de vulnerabilitat que pateixen aquests infants.

En aquesta línia, tant la legislació catalana com la legislació estatal recullen el dret a la protecció dels infants migrants sense referents familiars i el deure de garantir-los l'accés a la resta de drets previstos per a qualsevol infant, sense discriminació. La Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència (LDOIA), i la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor (LOPJM), modificada per la Llei orgànica 8/2015, de 22 de juliol, i la Llei 26/2015, de 28 de juliol, estableixen les condicions per determinar la situació de desemparament dels infants, atorguen a l'Administració de la Generalitat la competència en matèria de protecció dels infants i adolescents en situació de desemparament que es troben a Catalunya i determinen que els infants migrants, com a infants que són, tenen dret a l'educació, a l'assistència sanitària o a serveis i prestacions socials bàsiques en les mateixes condicions que els infants de nacionalitat espanyola.

Dit això, des de la perspectiva del reconeixement dels drets dels infants estrangers no acompanyats, una de les principals febleses de l'ordenament jurídic té a veure amb la manca de garanties de protecció a la infància durant la fase inicial del circuit d'atenció, concretament en la determinació de l'edat i en la primera acollida, supeditades a certes restriccions

previstes per la legislació en matèria d'estrangeria.

Aquest circuit d'atenció, en comptes d'estar desenvolupat per la legislació en matèria de protecció a la infància, està regulat íntegrament per la legislació en matèria d'estrangeria, com si la condició d'infant passés a segon terme, més concretament per la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya, modificada per la Llei orgànica 2/2009, d'11 de desembre (art. 35) (LOEX), i el Reglament de la Llei orgànica 4/2000, aprovat pel Reial decret 557/2011, de 20 d'abril, després de la seva reforma per Llei orgànica 2/2009 (art. 189 a 198), i també per la Resolució de 13 d'octubre de 2014, de la Subsecretaria, per la qual es publica l'Acord per l'aprovació del Protocol marc sobre determinades actuacions amb relació als menors estrangers no acompanyats.

La LOEX i el reglament que la desplega determinen que la localització d'estrangers indocumentats la minoria d'edat dels quals no pugui ser establerta amb seguretat efectuada pels cossos i les forces de Seguretat de l'Estat comporta la seva posada a disposició del Ministeri Fiscal, que disposarà la determinació de la seva edat amb la col·laboració de les institucions sanitàries oportunes, que faran les proves amb caràcter prioritari, i també la prestació, si escau, de l'atenció immediata que escaigui a través dels serveis competents en matèria de protecció a la infància, sense especificar en quines condicions i amb quina prioritat s'ha de prestar aquesta atenció immediata. Fins que el procés de determinació de l'edat no hagi conclòs, aquest ordenament no preveu la posada dels infants a disposició dels serveis competents en matèria de protecció a la infància. Només en cas que siguin menors d'edat, sense dubtes de la minoria d'edat, els infants es posen a disposició dels serveis de protecció.

El circuit d'atenció dels infants migrants sense referents familiars a Catalunya s'estableix a partir del Protocol marc, que és un document normatiu aprovat pel Govern espanyol que té per objecte coordinar la intervenció de totes les institucions i administracions competents en la localització, la identificació, la

determinació de l'edat, la posada a disposició del servei de protecció a la infància i la tramesa de documentació dels infants. Aquest protocol, que reproduïx aquest mateix circuit, preveu, entre altres aspectes, que les dades contingudes en la documentació expedida oficialment pels països d'origen no suposi una prova plena de la seva edat, sempre que no hi hagi un conveni o tractat internacional que ho reconegui expressament, i també les circumstàncies en què la documentació no resultarà suficient per reconèixer la condició de minoria d'edat.

Això pot provocar que, en cas de dubte sobre l'edat, hi hagi infants estrangers no acompanyats que no accedeixin directament a un centre de protecció a la infància (o a centres específics de primera acollida), i que puguin romandre en dependències policials o judicials fins que se'n determina l'edat, o també que hi hagi actuacions rellevants per a la seva protecció, com ara la tramitació de documentació, que no es desenvolupin fins que la tutela no sigui assumida pels serveis de protecció a la infància. Aquest ordenament no estableix ni terminis màxims, ni tampoc altres garanties bàsiques per a la seva protecció, com ara la prestació d'assistència lletrada especialitzada durant el procés, entre d'altres.

La Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i a l'adolescència, es limita a establir que, quan no pugui ser establerta la majoria d'edat d'una persona, se l'ha de considerar menor d'edat als efectes previstos en aquesta llei, mentre no se'n determina l'edat, alhora que també preveu que, a l'hora de valorar la documentació, el fiscal ha de fer un judici de proporcionalitat que ponderi adequadament les raons per les quals considera que el passaport o document equivalent d'identitat presentat, si s'escau, no és fiable (art. 12).

A criteri d'aquesta institució, el circuit d'atenció previst en l'ordenament d'estrangeria pot entrar en contradicció amb la previsió normativa segons la qual tot possible infant ha de ser considerat com a tal, mentre no es constati una possible majoria d'edat.

En aquest sentit, convé destacar que les darreres observacions del Comitè de Drets de l'Infant a Espanya, com a observacions finals sobre els informes periòdics cinquè i sisè combinats d'Espanya, de 2 de febrer de 2018, insten l'Estat a revisar la Llei 26/2015 i el Protocol marc per a menors estrangers no acompanyats, amb l'objectiu de garantir que s'ajustin a les disposicions de la Convenció.

Pel que fa a la normativa catalana, la LDOIA també es limita a preveure que, quan els infants i els adolescents immigrants no acompanyats no puguin acreditar documentalment la minoria d'edat o es tingui dubtes sobre la veracitat de la documentació aportada, la DGAIA els ha d'oferir l'atenció immediata que necessitin mentre es fan les gestions i els tràmits establerts per la legislació sobre estrangeria per a determinar-ne l'edat (art. 110).

Adicionalment, aquesta llei també preveu que la DGAIA hagi de prestar un servei de primera acollida amb relació als infants i adolescents immigrants no acompanyats (art. 43).

A criteri d'aquesta institució, manca elaborar el reglament que desplegui aquesta llei, particularment pel que fa a l'atenció dels infants migrants sense referents familiars, a fi d'incorporar-hi les màximes garanties de protecció per a aquests infants, també en cas de presumpció de minoria d'edat.

La DGAIA va aprovar la Instrucció 8/2010, de 13 d'agost, sobre el protocol d'actuació amb els infants i adolescents immigrants sense referents familiars (menors estrangers no acompanyats als centres d'acolliment) de la DGAIA, que s'ha vist superada pel Protocol marc, de 2014.

Recomanacions

- Instar l'Estat a la modificació del Protocol marc, amb l'objectiu de desenvolupar un circuit de primera acollida i atenció dels infants migrants sense referents familiars que promogui plenes garanties de respecte dels seus drets.
- Elaborar un reglament que desplegui la LDOIA, particularment pel que fa a l'atenció dels infants migrants sense referents familiars, a fi d'incorporar-hi les màximes garanties de protecció per a aquests infants, també en cas de presumpció de minoria d'edat.

4. PRINCIPALS DÈFICITS EN LA GESTIÓ DE L'ACTUAL VOLUM D'ARRIBADA D'INFANTS MIGRANTS SENSE REFERENTS FAMILIARS: EL COL·LAPSE DEL SISTEMA DE PROTECCIÓ

4.1. ESFORÇ DE LA DGAIA EN LA CREACIÓ DE PLACES RESIDENCIALS DE PRIMERA ACOLLIDA, NO SEMPRE SUFICIENTS I AMB LES CONDICIONS DE QUALITAT ADEQUADES

Per atendre les necessitats derivades de l'increment de l'arribada de migrants no acompanyats, la provisió de places s'ha fet a través de la tramitació d'emergència, i s'ha ofert a totes les entitats que actualment presten serveis residencials per a l'acollida d'adolescents per garantir la màxima concurrència. La tramitació d'urgència emprada, però, tot i que necessària per donar resposta immediata a les necessitats d'atenció, ha comportat problemes importants pel que fa a la qualitat de l'atenció prestada.

Les visites realitzades pel Síndic en alguns d'aquests centres han posat de manifest problemes relacionats amb la provisió de professionals ben formats i amb experiència adequada per atendre la complexitat de les necessitats socioeducatives d'aquest col·lectiu, en un sector, el de la protecció a la infància, en què ja hi ha dèficits estructurals relacionats amb les condicions laborals i amb l'organització de les plantilles dels centres (elevada rotació laboral, etc.).

En aquestes visites, el Síndic també ha constatat problemes relacionats amb la sobreocupació, amb la definició i el desplegament dels projectes educatius del centre o també amb les condicions materials. A tall d'exemple, alguns d'aquests centres visitats, en el moment de la visita, encara estaven en obres o mancats de determinats equipaments bàsics (TV, sofà, armaris a les habitacions, etc.).

La creació d'aquests centres en espais no sempre adequats, particularment quan atenen un nombre d'infants relativament elevat d'acord amb les característiques de l'espai, com succeeix per exemple en pisos que atenen més de sis adolescents, també

ha generat problemes de convivència amb el veïnat.

Convé recordar que les funcions que han de desenvolupar els centres de primera acollida van més enllà de l'atenció immediata o del que es podria entendre com a assistència en una primera fase, sinó que han de: garantir una assistència integral de l'infant o adolescent; assumir la guarda d'aquests infants i exercir les funcions que hi són inherents (sota tutela i control de la DGAIA); dur a terme la valoració, l'orientació i la prestació de suports; oferir activitats dirigides d'habilitats socials i/o de caràcter formatiu prelaboral amb l'objectiu que els adolescents assoleixin una millor preparació per a la vida adulta; proporcionar als adolescents les eines i les habilitats personals imprescindibles per a la seva permanència o incorporació als sistemes de formació reglats i professionalitzats; promoure mesures d'inserció social, laboral, educativa i familiar, i coordinar-se amb els serveis socials bàsics, amb els professionals dels altres sistemes de benestar social, amb les entitats associatives i amb les que actuen en l'àmbit dels serveis especialitzats.

Aquestes funcions només es poden desenvolupar si es garanteixen unes condicions de prestació del servei adequades que facin possible el desenvolupament d'un treball socioeducatiu amb els infants.

Cal afegir, a més, que, tot i l'esforç de creació de places, el ritme de creixement de l'arribada ha provocat que, en alguns mesos, aquestes places no siguin suficients per donar resposta a les necessitats d'atenció. La creació de places per part de la DGAIA ha anat per darrere del ritme d'arribada dels infants migrants. Aquesta situació ha provocat, com es veurà més endavant, problemes de sobreocupació dels serveis ja disponibles i l'allargament de les estades a equipaments no pensats per atendre aquests infants, com ara l'espai de detenció de la Ciutat de la Justícia o les comissaries dels Mossos d'Esquadra.

Finalment, cal destacar, davant d'aquesta arribada, que la voluntat de la DGAIA és garantir que cap infant roman al carrer sense atenció immediata, i també que

aquesta primera atenció no es faci, com en altres països amb elevats fluxos d'arribada de migrants, en campaments o altres instal·lacions d'atenció massiva, circumstància que, a grans trets, i malgrat les mancances que aquí es destaquen,

s'està assolint. A criteri del Síndic, tot i que no sempre s'aconsegueix, la línia de treball iniciada per la DGAIA de vehicular la primera acollida d'aquests infants migrants en recursos educatius de dimensions reduïdes és adequada.

Recomanacions

- Planificar a curt i mitjà termini la creació de places en les condicions adequades de qualitat necessàries per atendre l'arribada d' infants migrants sense referents familiars.
- Supervisar els projectes educatius i les condicions dels centres de nova creació, a fi que tinguin les garanties adequades.

4.2. LA SOBRECUPACIÓ DE CENTRES DE PRIMERA ACOLLIDA I D'ACOLLIMENT QUE ATENEN INFANTS MIGRANTS

La pressió d'aquest fenomen sobre el conjunt del sistema de protecció i la necessitat de proporcionar-los una primera acollida ha provocat que nombrosos recursos hagin patit situacions de sobreocupació, tant pel que fa als centres de primera acollida com als centres d'acolliment.

En el cas dels centres d'acolliment, per exemple, en els darrers anys, el sistema de protecció disposava de prop de 20 centres d'acolliment, amb més de 500 places, i d'aquests centres, la DGAIA en destinava 5

fonamentalment a la primera acollida residencial d'infants i adolescents migrants no acompanyats (CODA I, Estrep, Gaudí, Mas Pins i Miralpeix).

Al llarg dels darrers anys, el Síndic ha denunciat la sobreocupació d'aquests centres d'acolliment. Les darreres informacions de què disposa aquesta institució, de juliol de 2017, evidencien que la sobreocupació d'aquests cinc centres té caràcter estructural, a partir del darrer trimestre de l'any 2015, amb xifres que fluctuen segons el mes d'observació, però que giren al voltant del 15%. Altres informacions posteriors de la DGAIA fan esment d'una sobreocupació del 20% dels centres d'acolliment en conjunt.

Taula 7: Dades sobre l'ocupació dels centres d'acolliment que atenen majoritàriament infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats (2013, 2016, 2017)

	Places contractades	Places ocupades (març 2013)	Places ocupades (abril 2016)	% sobreocupació (abril 2016)	Places ocupades (juliol 2016)	% sobreocupació (juliol 2016)	Places ocupades (juliol 2017)	% sobreocupació (juliol 2017)
CA1	28	27	33	17,9	30	7,1	30 (40 amb escapoliments)	7,1
CA2	30	32	39	30,0	35	16,7	39 (42)	30
CA3	20	-	26	30,0	23	15,0	24 (29)	20
CA4	40	42	46	15,0	41	2,5	42 (47)	5
CA5	25	26	31	24,0	36	44,0	27 (34)	8
Total	143	127	175	22,4	165	15,4	162	13,3

Font: Elaboració a partir de dades de la DGAIA

Les dades facilitades per alguns dels centres d'acolliment que atenen majoritàriament infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats evidencien que durant el període 2012-2014 aquesta sobreocupació va ser menys intensa, a diferència del que hauria succeït en els darrers anys.

Aquesta situació de sobreocupació genera importants dificultats d'intervenció educativa, especialment perquè, amb ràtios d'infants per professional més elevades, es fa més difícil proporcionar a aquests infants i adolescents l'atenció individualitzada que requereixen i la cobertura de les seves necessitats afectives i de benestar. El Síndic de Greuges ha constatat en les visites a aquests serveis un cert cansament

entre els professionals, que de vegades es veuen sobrepassats en les seves funcions.

A través de les visites realitzades en alguns d'aquests centres, el Síndic de Greuges ha evidenciat que les condicions de qualitat residencial d'aquests infants i adolescents també es veuen afectades negativament, perquè la sobreocupació comporta compartir el mateix espai amb més persones: la sobreocupació obliga a convertir habitacions dobles i triples en habitacions de fins a quatre isis persones, de vegades sense els equipaments d'ús personal necessaris (armari, tauleta de nit, etc.) i amb un greu perjudici en les garanties d'espais de privacitat necessaris, i la capacitat dels serveis dels centres (banys, sales

d'ordinadors, espais comuns, etc.) és insuficient, de vegades, per atendre les necessitats derivades del nivell d'ocupació del centre; etc.

4.3. ALTRES IMPACTES NEGATIUS SOBRE EL SISTEMA DE PROTECCIÓ: ÚS DE CRAE I CREI PER A LA PRIMERA ACOLLIDA

Davant la necessitat d'acollir els infants migrants sense referents familiars, i atesa la sobreocupació dels centres de primera acollida i d'acolliment existents, la DGAIA ha gestionat l'increment de l'arribada d'aquests infants a través de la resta de recursos del sistema de protecció. Segons queixes rebudes, hi ha places de CRAE o CREI destinades a la primera acollida d'infants migrants sense referents familiars.

És il·lustratiu, per exemple, l'ingrés de forma urgent al CREI Els Castanyers de 98 infants migrants sense referents familiars, sense proposta tècnica de centre d'educació intensiva, durant l'any 2017, com a mesura d'emergència, amb estades que oscil·len entre un dia i cinc mesos, segons el cas, fins que se'ls assigna un centre d'acolliment. El criteri per a l'assignació d'aquests infants al centre ha estat el de la necessitat d'atenció immediata dels infants migrants sense referents familiars que arriben a Catalunya.

En aquest sentit, el Síndic recorda que:

- Els centres d'educació intensiva són recursos residencials de caràcter específic adreçats a adolescents que presenten alteracions de conducta (art. 133.1 Llei 14/2010 i art. 25 de la Llei orgànica 1/1996).
- En aquest tipus de centre es poden adoptar mesures especialment restrictives de drets dels adolescents, es requereix autorització judicial per a l'ingrés i s'hi ha de recórrer com a últim recurs, per al mínim temps possible.
- L'assignació directa d'adolescents migrants a aquesta tipologia de recurs, sense valoració tècnica prèvia, contravé el marc normatiu regulador dels CREI i, en general, el dret dels adolescents que se'ls s'assigni un recurs ajustat a les seves necessitats d'acord amb el seu interès superior.

Aquesta situació, a més, té una incidència negativa en el funcionament ordinari del centre,

condiciona l'aplicació del seu projecte educatiu i afecta el conjunt d'adolescents que hi resideixen, que han de poder desenvolupar la seva vida quotidiana de la forma més normalitzada possible dins els condicionants propis d'aquesta tipologia de centre.

També impacta negativament en els professionals i equips educatius, que han de gestionar situacions que alteren greument el funcionament del centre i el compliment de l'encàrrec que té atribuït, ja de per si molt complex.

En els seus informes, la mateixa DGAIA exposa que “els recursos residencials de la DGAIA es troben col·lapsats i els nivells de sobreocupació dels centres de protecció d'infants i adolescents, que ja eren elevats abans, es troben en llindars perillosos, que posen en greu risc l'atenció dels nens i nenes que hi viuen, atès que els nouvinguts necessiten, també, una atenció especialitzada i amb els recursos humans i materials existents és impossible d'atendre”.

La saturació dels recursos del sistema de protecció, a més, afecta els infants que tenen proposta per accedir a aquest recurs i que no poden perquè les places estan ocupades per atendre aquest fenomen, amb el conseqüent, en paraules de la mateixa DGAIA, “maltractament institucional (que) suposa assumir el risc de no-protecció d'infants i adolescents que ho necessiten”.

Cal recordar, a més, que aquests infants estan pendents de determinació de l'edat per part del Ministeri Fiscal, la qual cosa indica que alguns d'ells podrien ser majors d'edat, circumstància que contradiria la necessitat de preservar els centres residencials adreçats a infants en l'acolliment de persones adultes. No cal dir, doncs, que l'atenció immediata s'ha de prestar en altres recursos especialitzats.

4.4. MANCA D'UN SERVEI CONSOLIDAT DE PROTECCIÓ D'EMERGÈNCIA PER A INFANTS MIGRANTS QUE REQUEREIXEN ATENCIÓ IMMEDIATA: DIFICULTATS PER GARANTIR-LA

La LDOIA preveu el deure de l'organisme responsable de protecció de la infància de prestar l'atenció immediata dels infants estrangers no acompanyats mentre el Ministeri

Fiscal desenvolupa el procés de determinació de l'edat (art. 110).

Davant de l'especificitat d'aquesta situació, que comporta visites a la Ciutat de la Justícia i trasllats a centres hospitalaris per a la realització de les proves, i que es caracteritza per una certa provisionalitat en espera de la determinació d'una possible minoria d'edat, i també per l'existència de cobertura de necessitats de primera acollida derivades del seu periple migratori i de la seva recent arribada, és recomanable que s'estableixin serveis d'emergència especialitzats en la provisió de l'atenció immediata necessària i en l'acompanyament del procés de determinació de l'edat.

Durant anys, aquesta atenció immediata es prestava a les dependències de l'Àrea de Custòdia i Detenció de la Ciutat de la Justícia de Barcelona i l'Hospitalet de Llobregat, sense que els adolescents estiguessin detinguts. Des de l'any 2010, el Síndic va assenyalar que aquesta àrea presentava deficiències importants pel que fa a l'atenció d'infants que eren objecte d'actuacions de l'Administració en l'àmbit de la protecció.

El Síndic destacava que, dins de les mateixes instal·lacions i en sales separades però contigües, l'espai de detenció atenia infants de reforma, generalment infants i adolescents detinguts per la presumpta comissió de delictes o infants i adolescents ja internats en centres de justícia juvenil i que havien d'acudir a actuacions judicials, juntament amb infants de protecció, generalment infants i adolescents víctimes de maltractaments, infants i adolescents tutelats escapolits de centres de protecció i infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats. El Síndic recordava que aquests infants i adolescents, víctimes de periples vitals traumàtics, eren atesos i passaven els temps d'espera, que podien superar les 24 hores fins que no eren assignats al recurs que correspongués, en cel·les o en sales que presentaven les mateixes característiques que les cel·les emprades per a la custòdia dels infants detinguts o privats de llibertat.

En moments puntuals, com va succeir, per exemple, els mesos de setembre i octubre de 2017, el Síndic va constatar, a través de visites a aquest espai, que, com a mínim en alguns dels casos, hi havia infants que feia més de 100

hores que s'estaven en aquestes dependències, sense dutxar-se, sense canviar-se de roba, sense rentar-se les dents, amb el llum sempre encès per raons de seguretat, menjant sempre el mateix (magdalenes, sucs i entrepà de truita o tonyina), sense veure la llum exterior ni sortir fora, i sense saber quan sortirien d'allà. Fora d'aquestes dependències, a més, a la sala d'espera de la planta 0 de l'edifici F (Fiscalia), també hi havia nombrosos infants amb matalassos a terra, en condicions totalment inadequades. La saturació dels centres de primera acollida i d'acolliment, que no disposaven de places vacants, provocava que aquests infants poguessin romandre fins a quatre o cinc dies en aquestes dependències.

El Síndic alertava, a més, que l'espai de custòdia i de detenció de menors estava ubicat al soterrani de l'edifici F, fred i amb dèficits de llum natural, i amb les diferents sortides protegides per reixes metàl·liques i custodiades per membres del cos de la Policia-Mossos d'Esquadra amb el seu corresponent uniforme. En definitiva, aquests infants i adolescents eren atesos en instal·lacions que remetien més a entorns delinqüencials i repressius, on preval la seguretat per sobre d'altres consideracions, que educatius i acollidors.

Al llarg dels anys, el Síndic va recordar que aquestes condicions d'atenció dels infants i adolescents de protecció no eren dignes i suposaven una forma de maltractament institucional i de victimització secundària, contrària a les previsions contingudes en la LDOIA, i va demanar reiteradament al Departament de Justícia, al Departament d'Interior i al Departament de Treball, Afers Social i Famílies que habilitessin un nou espai d'espera adequat per a l'atenció dels infants de protecció, entre d'altres.

En relació amb aquest assumpte, les diferents administracions afectades, en col·laboració amb l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat i l'Ajuntament de Barcelona, van anar treballant per trobar aquest espai alternatiu proper a la Ciutat de la Justícia, sense èxit. La disposició d'un local proper no va poder prosperar per l'oposició de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, en exercici de les seves facultats legítimes, a modificar l'ús urbanístic assignat als locals de planta baixa de l'edifici d'habitatges dotacionals de referència (ús comercial/terciari) i perquè la destinació de l'espai a usos d'equipament per la DGAIA no corresponia

a la qualificació urbanística vigent. Durant l'any 2017, a més, es van fer actuacions per sectorialitzar l'espai i es van habilitar altres dependències de la Ciutat de la Justícia amb caràcter provisional.

Finalment, la pressió de l'arribada d'infants no acompanyats va ser tan elevada que es va descartar finalment per diferents acords governatius del Deganat de Barcelona i de la Sala de Govern del Tribunal Superior de Justícia. El darrer Acord Governatiu 977/2018 de la magistrada degana dels jutjats unipersonals del partit judicial de Barcelona va dictaminar prohibir l'ús de la sala d'espera de la Fiscalia i qualsevol altra dependència de la Ciutat de la Justícia durant la nit. Aquesta prohibició va venir acompanyada d'una modificació dels circuits d'atenció dels infants migrants sense referents familiars, sense concentrar l'atenció a la Ciutat de la Justícia i sense utilitzar-ne l'espai de detenció de menors per a aquests objectius.

Entre altres mesures, es va preveure que les tasques d'identificació es fessin a les diferents comissaries de Mossos d'Esquadra, no només a l'Oficina d'Atenció al Menor (OAM) de la Ciutat de la Justícia. La manca de places suficients, però, ha provocat que durant el mes de setembre de 2018 hi hagi infants que pernoctin en aquestes dependències policials, tal com abans feien en l'espai de detenció de la Ciutat de la Justícia, fins que se'ls troba un recurs per fer l'atenció immediata.

La manca de places suficients, a més, ha provocat que durant l'estiu de 2018 hi hagi hagut infants migrants que han romàs a les oficines de la DGAIA, perquè tampoc no tenien un recurs alternatiu. Val a dir que, quan es pot, aquests infants, un cop feta la identificació per part de Mossos d'Esquadra, són derivats directament a altres recursos, no necessàriament de primera acollida, en espera de fer-los les proves mèdiques, si escauen.

Un dels problemes és que no hi ha les places suficients per respondre al ritme d'arribada, i també que no hi ha un servei consolidat de protecció d'emergència per a infants migrants sense referents familiars que requereixen atenció immediata, sinó que s'han anat

adoptant mesures provisionals per cobrir temporalment aquesta necessitat, com ara albergs (Barcelona, Manresa, Vic, Coma-ruga, etc.), cases de colònies, etc. La mateixa DGAIA reconeix, però, que aquesta situació temporal i excepcional no es pot sostenir, ni contractualment ni tècnicament, per evitar un maltractament institucional.

És il·lustratiu, per exemple, que el mes de setembre de 2018 es tanqués un centre d'emergència al barri d'Hostafrancs de Barcelona de 30 places, com a recurs provisional i transitori per acollir en primera instància els infants no acompanyats arribats durant l'estiu, que havia quedat desbordat perquè no complia les condicions adequades per a l'atenció immediata. Mentrestant, la DGAIA, amb el suport del Departament de Justícia, està cercant espais adequats per poder-hi habilitar, a curt i mitjà termini, un centre d'acollida d'urgència d'infants migrants no acompanyats que, en un àmbit proper a la Ciutat de la Justícia, funcioni com a equipament perfectament dotat i adequat que faciliti l'imprescindible cribratge i orientació de les persones emparades, a través dels serveis policials d'identificació i ressenya i posterior posada a disposició de la Fiscalia de Menors, un cop citades.

La mateixa DGAIA preveu que el servei de protecció d'emergència per a infants migrants sense referents familiars tingui les funcions d'oferir la protecció d'emergència a aquests infants, proporcionar allotjament, manutenció i cura de la salut, i també portar a terme les primeres actuacions d'identificació i de documentació, de localització o comunicació de familiars i de derivació cap a recursos ordinaris de la cartera de serveis o cap a centres de primera acollida del sistema de protecció, un cop determinada l'edat.

L'estada a aquest recurs d'emergència s'ha de prolongar fins que no es determina la minoria d'edat, en cas que hi hagi dubtes. Un cop confirmada la minoria, aquests infants han de passar a ser atesos per centres de primera acollida o per centres d'acolliment per fer l'estudi del cas.

Recomanació

- **Habilitar definitivament un servei de protecció d'emergència adequat per a l'atenció dels infants migrants sense referents familiars.**

4.5. DILACIÓ EN L'ASSIGNACIÓ DEL RECURS ADEQUAT PER A LA PROTECCIÓ, AGREUJADA PEL COL·LAPSE: ÚS DE CENTRES DE PRIMERA ACOLLIDA I D'ACOLLIMENT COM A RECURSOS "PERMANENTS" (I PERMANÈNCIA DELS INFANTS ALS CENTRES D'ACOLLIMENT MÉS ENLLÀ DELS SIS MESOS PREVISTOS PER LLEI) I ALLARGAMENT DE L'ESTADA EN CENTRES D'EMERGÈNCIA

Els centres de protecció d'emergència, els centres de primera acollida i els centres d'acolliment són serveis dissenyats per a una estada temporal que garanteixi des de l'atenció immediata fins a l'estudi del cas i posterior derivació a la mesura de protecció de caràcter més estable que s'ajusti a les necessitats de l'infant.

La sobreocupació d'aquests serveis dificulta la seva capacitat de desenvolupar de manera adequada les funcions que tenen assignades. En el cas dels centres d'acolliment, per exemple, una de les conseqüències negatives de la sobreocupació té a veure amb la dilatació dels processos d'estudi i de formulació de les propostes de mesura protectora més adequades per als infants que hi accedeixen. Si bé la durada està condicionada per la dificultat de l'estudi, especialment gran en cas d'infants estrangers sense referents familiars a Catalunya, en algun dels centres d'acolliment, el Síndic hi ha constatat que la presència més gran d'infants i adolescents alenteix la fase d'estudi per part de l'equip tècnic, a causa de la càrrega de treball afegida que els hi suposa.

L'ordenament jurídic estableix que als centres d'acolliment l'estudi de la problemàtica dels infants i la proposta de mesura protectora s'han de portar a terme en el termini màxim de sis mesos (art. 111 de la LDOIA). S'entén que l'execució de la

mesura protectora s'hauria de produir en el menor temps possible.

No obstant això, les dades facilitades pels cinc centres d'acolliment que des de fa anys atenen infants estrangers no acompanyats, per exemple, evidencien que el juliol de 2017 un 16,6% dels infants estrangers immigrants no acompanyats residents feia més de sis mesos que hi eren. En un 1,8% dels casos, són adolescents que hi estan més d'un any (vegeu la taula 8). Si bé aquesta situació, en termes relatiu, ha tingut un caràcter estructural al llarg del temps, en valors absoluts aquesta situació afecta cada cop més infants, a causa de l'increment de l'arribada d'infants migrants sense referents familiars.

L'edat dels adolescents és un dels factors que també explica la permanència al recurs més temps del necessari. Malgrat les propostes de mesura protectora feta pels equips tècnics, els professionals dels centres d'acolliment argüeixen que aquesta proposta no és executada per la DGAIA en el cas d'adolescents a qui els resta un any o menys per assolir la majoria d'edat (i, consegüentment, per abandonar el sistema protector).

Convé recordar que els centres d'acolliment són serveis residencials d'estada temporal per a l'atenció immediata i l'estudi diagnòstic de la situació familiar i personal dels infants i els adolescents, i que les instal·lacions no estan pensades per a estades llargues. L'allargament de l'estada en centres d'acolliment és problemàtic, entre altres motius, perquè són recursos pensats per a una estada provisional, que no ofereixen les condicions residencials i educatives més adequades per estar-hi durant llargs períodes de temps (centres grans, amb habitacions de vegades grans, amb espais poc personalitzats i amb una forta rotació de residents, etc.).

Taula 8: Dades sobre temps d'estada als centres d'acolliment que atenen majoritàriament infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats (2013, 2016, 2017)

	Menys de sis mesos (en %) (març 2013)	Entre sis mesos i un any (en %) (març 2013)	Més d'un any (en %) (març 2013)	Menys de sis mesos (en %) (juliol 2016)	Entre sis mesos i un any (en %) (juliol 2016)	Més d'un any (en %) (juliol 2016)	Menys de sis mesos (en %) (juliol 2017)	Entre sis mesos i un any (en %) (juliol 2017)	Més d'un any (en %) (juliol 2017)
CA1	88,9	14,8	0,0	68,8	28,1	3,1	76,7	23,3	0,0
CA2	81,3	18,8	0,0	77,1	22,9	0,0	80,0	17,5	2,5
CA3	0,0	0,0	0,0	69,6	30,4	0,0	66,7	25,0	8,3
CA4	78,6	19,0	2,4	65,9	31,7	2,4	97,6	2,4	0,0
CA5	80,8	19,2	0,0	91,7	8,3	0,0	88,9	11,1	0,0
Total	81,3	18,0	0,8	74,9	24,0	1,2	83,4	14,7	1,8

Font: Elaboració a partir de dades facilitades pels centres d'acolliment (qüestionaris març de 2013 i visites juliol 2016) i DGAIA (2017)

En part, la sobreocupació i la dilació de l'estada als centres està provocada per la falta de recursos adequats per atendre les propostes realitzades pels equips tècnics corresponents i per la dilació en l'execució de les propostes de mesura de protecció formulada pels equips tècnics. La saturació dels diferents centres del sistema de protecció (CRAE, CREI, etc.) com a recursos per atendre d'emergència l'arribada d'infants migrants sense referents familiars ha accentuat aquesta situació.

Des de fa uns quants anys, el Síndic de Greuges insisteix sobre els dèficits d'adequació dels recursos de què disposa el sistema protector per atendre les necessitats de protecció dels infants. Les dades de què disposa aquesta institució posen de manifest que una part dels infants i adolescents dins el sistema de protecció no tenen assignat el recurs alternatiu a la família més adequat a les seves necessitats, si es considera com a tal el proposat per l'equip tècnic que ha fet l'estudi i la proposta respecte de la seva situació.

En el cas dels infants estrangers immigrants no acompanyats, les mancances afecten

sobretot l'assignació de places de centre residencial que s'ajustin a les necessitats específiques dels infants i adolescents, especialment de centres residencials d'educació intensiva (CREI), de pisos assistits per a joves (SAEJ) i de centres terapèutics.

El Síndic de Greuges ha estat denunciant des de fa temps la manca de places suficients i adequades per a infants i adolescents tutelats per l'Administració que requereixen un sistema d'educació intensiva per les alteracions de conducta que presenten, i també la insuficiència de recursos residencials terapèutics per a infants no tutelats per l'Administració pública.

Les dades facilitades pels centres d'acolliment que atenen majoritàriament infants i adolescents migrants no acompanyats l'any 2017 assenyalaven que la proporció d'infants i adolescents pendents d'accedir a un altre recurs de protecció (CRAE, CREI, SAEJ, centre terapèutic, etc.) era d'un 25,9% (vegeu la taula 8).

Taula 9: Proporció d'infants pendents d'un altre recurs als centres d'acolliment que atenen majoritàriament infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats (2013, 2016, 2017)

	Pendants de recurs residencial (març 2013)	Infants acollits (març 2013)	% (març 2013)	Pendants de recurs residencial (juliol 2016)	Infants acollits (juliol 2016)	% (juliol 2016)	Pendants CREI (juliol 2016)	Pendants de recurs residencial (juliol 2017)	Infants acollits (juliol 2017)	% (juliol 2017)	Pendants de CREI (juliol 2017)
CA1	6	27	22,2	18	30	60,0	8	9	30	30,0	1
CA2	8	32	25,0	8	35	22,9	1	5	39	12,8	2
CA3	-	-	-	9	23	39,1	2	14	24	58,3	1
CA4	17	42	40,5	9	41	22,0	3	6	42	14,3	1
CA5	6	26	23,1	11	36	30,6	3	8	27	29,6	2
Total	37	127	29,1	55	165	33,3	17	42	162	25,9	7

Font: Elaboració a partir de dades facilitades pels centres d'acolliment (qüestionaris març de 2013 i visites juliol 2016) i DGAIA (2017)

D'aleshores ençà, la DGAIA ha obert nous centres, alguns dels quals CREI. La creació d'aquestes places, però, no permet absorbir el ritme de creixement de l'arribada d'infants migrants sense referents familiars a Catalunya. Els professionals dels centres assenyalen que els adolescents que ja tenen una proposta per anar a un altre recurs es queden estancats al centre de primera acollida i d'acolliment per manca de places per a ells en CRAE, CREI o altres recursos.

Pel que fa a les propostes de CRAE, els professionals lamenten que hi hagi centres que no acceptin infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats, i la majoria d'ells siguin assignats a pisos i CRAE integrats majoritàriament per infants i adolescents d'aquest perfil. Les reticències de molts centres a acollir aquests infants, tot i tenir la proposta tècnica, també dificulta l'execució immediata de les propostes quan s'alliberen places.

I, pel que fa a les propostes de CREI, els professionals lamenten que en l'assignació de les places existents es prioritzin, suposadament, les propostes d'adolescents amb família, i que els infants estrangers no acompanyats no hi accedeixin com caldria. Com s'ha dit, el fet que molts d'aquests

joves estiguin a un any o menys de la majoria d'edat no n'afavoreix la prioritat d'accés.

Aquesta situació provoca que hi hagi un nombre d'adolescents, alguns d'ells de perfil disruptiu, que no tinguin oportunitat residencial alternativa al centre d'acolliment, recurs que, al seu torn, no és adequat per atendre les seves necessitats. Aquesta insuficiència de places posa en risc el benestar tant dels infants i adolescents que presenten aquestes necessitats d'atenció més intensiva com de la resta dels infants i adolescents que resideixen als centres d'acolliment, ja que conviuen amb aquests nois sense disposar de la resposta educativa i assistencial que requereixen.

La manca d'itineraris dins del sistema de protecció s'evidencia quan s'analitzen els motius de les baixes: en el cas d'un dels centres d'acolliment (CA2), per exemple, l'any 2015 només el 25,0% dels adolescents va ser baixa del centre per accedir a un altre recurs del sistema protector (SAEJ, CRAE, CREI, etc.). En canvi, el 47,4% de les baixes efectives va ser per escapoliment o manca de localització; el 13,8%, per majoria d'edat o per decret de majoria d'edat de la Fiscalia; el 2,6%, per ingrés en centres de justícia juvenil, i l'11,2%, altres.

Recomanacions

- Reduir el temps d'estada dels infants estrangers immigrants no acompanyats als centres de primera acollida i d'acolliment, un cop s'hagi fet l'estudi, amb la reducció dels terminis d'espera existents per a l'assignació del recurs.
- Incrementar les places que escaiguin en centres residencials d'educació intensiva, de centres terapèutics i de pisos assistits per a joves que facin possible aplicar les mesures de protecció més adequades per als infants estrangers immigrants no acompanyats (i per a la resta d'infants que tinguin aquestes necessitats).
- Garantir als infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats la proposta de mesura de protecció més adequada a les seves necessitats, independentment de l'edat que tinguin.

4.6. PREVALENÇA DE L'ACOLLIMENT RESIDENCIAL PER ALS INFANTS MIGRANTS SENSE REFERENTS FAMILIARS I DESENVOLUPAMENT INSUFICIENT D'ACTUACIONS ORIENTADES A PROMOURE L'ACOLLIMENT FAMILIAR

L'article 20 de la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant obliga les administracions públiques a garantir a l'infant separat de la seva família una especial protecció i assistència. Aquesta atenció especial es concreta a donar-li un recurs on viure, ja que no pot fer-ho a casa seva; atendre les necessitats bàsiques per al seu desenvolupament i assistir-lo de manera especial per les mancances que ha patit en la seva criança i, sovint, per la vulneració de la seva integritat física, psíquica o sexual. Alhora, l'article 39 preveu l'obligació d'establir mecanismes per a la recuperació i la rehabilitació dels danys físics, psíquics o sexuals dels infants víctimes. D'acord amb això, un recurs alternatiu a la pròpia família ha de poder aportar a l'infant i l'adolescent un entorn d'atenció, afecte i educació anàleg al que aporten els pares i rehabilitar-lo, a més, de les circumstàncies especials en les quals arriben.

El recurs de l'acolliment en família aliena és el més apropiat per a la criança dels infants quan no es pot fer a casa, ja que ofereix un marc en el qual se'n fa possible el màxim desenvolupament i permet cobrir les necessitats afectives, emocionals, socials, educatives, materials i de protecció de l'infant. Així mateix, la normativa

internacional, estatal i catalana sobre protecció dels infants considera l'acolliment familiar i la seva aplicació amb caràcter prioritari com la mesura protectora més adequada per als infants o adolescents que no poden viure amb la seva família i dels quals l'Administració ha assumit la tutela. D'aquesta normativa, se'n desprèn que, d'acord amb l'interès superior de l'infant, el desenvolupament de l'infant en família és un dret fonamental, i si n'ha de ser separat, s'ha de donar prioritat a la pròpia família extensa, i en cas que no sigui possible, a una família aliena. Així, la LDOIA (art. 125) estableix l'acolliment familiar com una mesura protectora dels infants en situació de desemparament i disposa que l'infant o l'adolescent en situació de desemparament ha de ser confiat a una família o a una persona que faci possible el desenvolupament integral de la seva personalitat.

Amb tot i això, a l'Estat espanyol, i també a Catalunya, el procés d'implantació de l'acolliment familiar com a recurs alternatiu a la pròpia família es va iniciar a començaments dels anys noranta i no ha avançat com seria desitjable, ja que encara té una posició subsidiària respecte a l'acolliment en centre residencial i és majoritàriament de caràcter voluntari i no professional. Les dades disponibles el setembre de 2018 evidencien que menys de la meitat dels infants tutelats estan en mesura d'acolliment familiar (43,7%), menys d'una cinquena part (15,9%) si es prenen en consideració només els infants assignats a un recurs alternatiu al de la família extensa, dades que indiquen que l'acolliment familiar encara representa una mesura

quasi subsidiària respecte a la de l'acolliment residencial (vegeu la taula 10). Es podria dir que, si bé l'acolliment familiar és una de les mesures més eficients en matèria de protecció, és també la més infradotada. El Comitè dels Drets de l'Infant ha expressat en

diverses ocasions la seva preocupació pel nombre d'infants i d'adolescents que viuen en centres residencials perquè l'Administració no ha posat els recursos necessaris perquè puguin viure amb la seva família o, si això no és possible, amb una altra família.

Taula 10: Evolució del nombre d'infants tutelats en acolliment familiar (2002-2018)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Set. 2018
Infants tutelats acollits en família aliena	885	924	958	966	969	1.004	972	923	908
Infants tutelats acollits en família extensa	2.773	2.944	2.464	2.467	2.415	2.446	2.420	2.426	2.414
Infants en acolliment familiar (%)	45,8	53,6	48,6	48,5	48,4	49,6	49	46,8	43,7
Infants en acolliment familiar (excloent-ne infants en família extensa) (%)	17,0	21,6	20,9	21	21,2	22,2	21,6	19,5	15,9
Infants tutelats per la DGAIA	7.985	7.217	7.040	7.076	6.985	6.962	6.927	7.160	8.517

Font: Elaboració amb dades de la DGAIA

En el cas dels infants migrants sense referents familiars, la prevalença de l'acolliment és absolutament dominant. Dels infants estrangers no acompanyats amb expedient obert el 15 de setembre de 2018, un 84,7% està en acolliment residencial, mentre que només un 0,8% està en acolliment familiar (família extensa) (vegeu la taula 11).

Al seu torn, aquesta situació provoca que l'acolliment residencial com a mesura protectora en el conjunt del sistema de protecció hagi experimentat en els darrers anys un creixement, tant en valors relatius com en valors absoluts. Mentre que l'any 2015, l'acolliment familiar representava el 49,6%, l'any 2017 aquesta proporció era del 46,8% (vegeu la taula 10).

Taula 11: Infants migrants sense referents familiars segons mesura protectora (2018)

Última mesura protectora	Amb expedient obert 15 de setembre	%
Acolliment família extensa	14	0,6
Acolliment residencial	2.043	86,6
Mesura de transició a la vida adulta	247	10,5
M. Transitòria +ICAA (acolliment en centre)	3	0,1
Altres mesures	1	0,0
No consta	51	2,2
Total	2.359	100

Font: Elaboració amb dades de la DGAIA

Aquesta situació s'explica, en bona part, per l'edat dels infants migrants sense referents familiars, propera a la majoria d'edat (un 29,6% tenen 17 anys, i un 29,9%, 16 anys), i també per l'absència de família extensa a Catalunya que faciliti aquest acolliment.

Tot i això, val a dir que prop del 30% dels infants no acompanyats tenen 15 anys o menys, i que en el conjunt del sistema de protecció hi ha una part significativa de l'acolliment familiar que es duu a terme en famílies alienes (24,4% segons dades de setembre de 2018), circumstància que també es produeix, encara que en menor proporció, entre els adolescents.

A criteri del Síndic, doncs, aquesta manca d'acolliment familiar entre els infants no acompanyats també es produeix per la manca de polítiques desenvolupades en els darrers anys per explorar i consolidar aquesta opció, a diferència del que va succeir per donar resposta a l'acollida de refugiats, sigui a través de famílies autòctones, sigui a través de famílies del mateix origen. Val a dir, a més, que una part important dels infants migrants sense referents familiars tenen a Catalunya i a la resta de l'Estat persones adultes de referència o familiars que, en alguns casos, podrien assumir aquesta funció. Segons un

estudi fet per la Unitat d'Anàlisi de Dades i Avaluació de la DGAIA, difós el juliol de 2018, sobre una mostra de prop de 500 adolescents estrangers immigrants a Catalunya sense referents familiars entre 12 i 17 anys acollits en centres d'acolliment i en centres de primera acollida, el 36,0% dels infants no acompanyats tenen un adult o familiar de referència que resideix a l'Estat, dels quals una tercera part resideix a Catalunya.

Recentment, la DGAIA manifesta haver engegat vies complementàries de treball a la creació de recursos residencials, com ara:

- Exploració de treball en famílies extenses: estudi de l'ampliació de les prestacions econòmiques i reforç dels equips tècnics tant dels centres com de les ICIF/SIFE.
- Exploració d'acolliments en famílies alienes, tant autòctones (projecte mentoria de refugiats) com del mateix origen immigrant que els infants.

Els esforços destinats per part de la DGAIA a donar una resposta immediata al progressiu increment de l'arribada d'infants migrants sense referents familiars, no previst fa uns anys, dificulta el desenvolupament d'aquestes accions.

Recomanacions

- Potenciar l'acolliment dels infants migrants sense referents familiars en família aliena, a través de famílies autòctones o famílies del mateix origen immigrat, si convé, amb l'increment de les prestacions econòmiques previstes (atesa la complexitat).
- Explorar la idoneïtat de l'acolliment a través de les persones adultes de referència, si en tenen, sovint familiars, que coneixen residents a l'Estat.
- Analitzar el perfil d'infant migrant no acompanyat i el perfil de família aliena susceptibles de l'acolliment familiar.

4.7. LA VULNERABILITAT AFEGIDA RELACIONADA AMB EL COL·LAPSE I ELS DÈFICITS D'ADEQUACIÓ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓ PER ATENDRE LES NECESSITATS D'AQUESTS INFANTS I ADOLESCENTS MIGRANTS

Els problemes relacionats amb la sobreocupació dels centres o amb la manca d'adequació del recurs de protecció són condicions especialment negatives per atendre l'elevada complexitat de les necessitats d'atenció que presenten aquests infants: la majoria són adolescents entre 15 i 18 anys, sense coneixement de les llengües oficials de Catalunya, sovint sense trajectòries prèvies consistents d'escolarització, amb un periple migratori recent, sense vincles personals al nostre país i amb projectes migratoris que abasten altres comunitats o països europeus. El maltractament institucional que alguns d'aquests joves pateixen distorsiona el desenvolupament d'aquests infants i comporta una vulnerabilitat afegida. A la vulnerabilitat pròpia del fet migratori sense referents familiars en una situació de minoria d'edat s'hi afegeix la vulnerabilitat pròpia d'un sistema de protecció que no atén adequadament les seves necessitats.

En aquest sentit, cal destacar els dèficits estructurals del sistema de protecció relacionats amb la gestió de l'arribada d'aquests infants, exposats en els anteriors epígrafs, però també, més enllà de les dificultats de gestionar un elevat volum d'arribada, que les característiques del sistema de protecció no sempre s'adeqüen a les necessitats i a les expectatives dels infants no acompanyats.

Molts dels infants estrangers no acompanyats tenen elevats graus d'autonomia derivats de la seva edat, cultura i trajectòria vital, i tenen grans dificultats per adaptar-se en entorns pensats per a la protecció dels infants. Alguns d'ells tenen 17 anys però altres es fan passar per menors d'edat, tot i ser majors, i conviuen amb la resta d'infants en centres de primera acollida o d'acolliment (nonecessàriament centres d'emergència) durant dies o setmanes fins que se'n determina la majoria d'edat. Molts dels infants, a més, pateixen l'angoixa de la incertesa de no saber què passarà en el moment de la majoria d'edat, sabent, a més, que molts dels seus companys amb qui han conviscut acaben en situació de carrer. Molts d'ells, més grans de 16 anys, tenen expectatives d'una inserció laboral ràpida per consolidar amb èxit el projecte migratori, que xoquen amb la dilació en l'obtenció de la documentació, amb les dificultats per trobar una sortida laboral i amb la manca d'accions efectives per part dels centres per aconseguir aquesta fita. Alguns d'ells estan en trànsit cap a altres indrets d'Europa, amb una presència als centres d'hores i dies, que contrasten amb altres infants no acompanyats residents als centres que presenten estades més llargues.

Els professionals també destaquen que una part significativa de les places estan sotmeses a una forta rotació: l'estada als centres de primera acollida i d'acolliment de molts dels adolescents que hi accedeixen es limita als dies que dura el procés de determinació de l'edat o als dies en què abandonen el centre per dirigir-se a altres indrets en el marc del seu projecte migratori. En el cas d'un dels centres d'acolliment que

atén infants no acompanyats (CA2), per exemple, el 53,4% dels adolescents residents s'hi van estar menys d'un mes.

Aquests usos, més propis d'un recurs que atén emergències socials, i que ha de garantir l'atenció immediata, es combinen amb altres usos més normalitzats i estables en el temps, que permeten un treball educatiu més consistent. Entre altres aspectes, la sobreocupació també dificulta la possibilitat d'establir espais diferenciats per als diversos usos i perfils d'adolescents del centre, per fer més efectiva la intervenció educativa que es duu a terme.

Cal afegir, a més, que, segons les informacions facilitades pels mateixos professionals a les visites fetes a aquests centres, en els darrers dos anys aquesta complexitat s'ha vist incrementada pel perfil social d'alguns dels nois que ingressen als centres. Tot i l'heterogeneïtat interna d'aquest col·lectiu, s'ha incrementat el nombre d'adolescents que presenten patrons de conducta disruptiva, desafiant o agressiva, que consumeixen substàncies tòxiques, que pateixen situacions de fort estrès emocional amb problemes de salut mental afegits, o que en alguns casos s'han iniciat en entorns delinqüencials, que acaben perjudicant no només les seves trajectòries vitals, sinó també el funcionament ordinari del centre.

A criteri del Síndic, els dèficits estructurals del sistema de protecció i les dificultats per atendre les seves necessitats, si bé no necessàriament són la causa d'aquestes conductes disruptives, suposen un gran obstacle per a la seva contenció i millora.

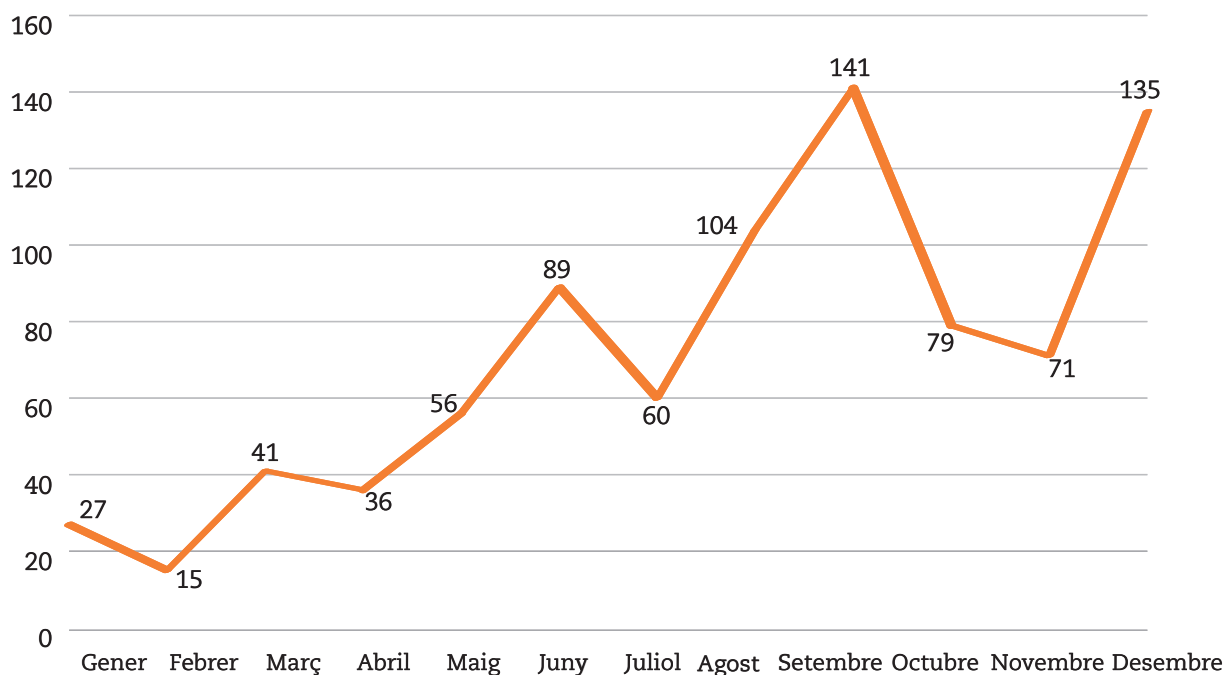
La mateixa prevalença creixent d'infants no acompanyats que consumeixen substàncies tòxiques, sense que els centres puguin actuar-hi i prevenir aquestes addiccions de manera efectiva és un dels diversos indicadors sobre aquest desencaix entre el perfil dels infants no acompanyats i els recursos del sistema, que generen aquesta

vulnerabilitat afegida. Segons l'estudi de la Unitat d'Anàlisi de Dades i Avaluació de la DGAIA de juliol de 2018, referit anteriorment, el 21% dels infants haurien consumit alguna substància tòxica els darrers 30 dies, un 5% dels quals, substàncies inhalants. En els darrers anys, el Síndic ha desenvolupat actuacions relacionades amb els infants no acompanyats tutelats per la DGAIA que inhalen cola i que deambulen durant tot el dia pel carrer a la ciutat de Barcelona, amb una forta oposició a la intervenció dels professionals del mateix sistema de protecció. Més endavant, s'aborda monogràficament aquesta qüestió.

Un altre indicador de desencaix i de vulnerabilitat afegida és que alguns professionals de centres que atenen infants migrants no acompanyats exposen que el nombre d'incidències internes relacionades amb problemes de convivència s'ha incrementat en els darrers temps, en part per la sobreocupació existent a les habitacions i als espais comuns i d'aquest perfil de resident.

Un altre indicador és que, de vegades, aquesta conflictivitat interna als centres també es trasllada a fora els centres. Durant aquests anys, el Síndic ha rebut diverses queixes de veïns sobre els incidents que alguns d'aquests infants suposadament ocasionen en l'entorn immediat dels centres residencials.

Un altre dels indicadors està relacionat amb la proliferació d'escapoliments. Les dificultats de treballar amb aquest perfil d'adolescents es constata amb l'increment del nombre d'escapoliments que es produeixen, com a mínim, en alguns d'aquests centres. A tall il·lustratiu, el gràfic 4 conté l'evolució del nombre d'escapoliments durant l'any 2015 d'un dels centres d'acolliment que acull majoritàriament infants migrants sense referents familiars, que s'ha vist condicionada, en part, pel canvi de perfil d'adolescents atesos al centre.

Gràfic 4: Evolució del nombre d'escapoliments al CA2 (2015)

Font: Memòria d'activitats 2015 i Programació anual 2016

I, finalment, un altre indicador té a veure amb la presència d'infants no acompanyats que viuen al carrer, sense que el sistema de protecció protegeixi aquests infants. El mes de setembre de 2018, per exemple, va transcendir als mitjans de comunicació l'assentament d'infants no acompanyats que vivien a unes cases abandonades de Can Batlló, a la ciutat de Barcelona, escapolits del sistema de protecció per pròpia voluntat, sense que la DGAIA pogués obligar-los a retornar als centres.

Tot i que es tracta d'un cas aïllat, com a demostració de les dificultats de garantir la protecció d'aquests infants, és oportú recordar que l'agost de 2016 els Mossos d'Esquadra van desarticular una xarxa d'explotació sexual infantil que va abusar d'adolescents tutelats per la DGAIA. Una part d'aquests adolescents eren migrants sense referents familiars. L'estudi del cas, objecte d'una investigació per la DGAIA, va posar de manifest la gran vulnerabilitat dels MENA i de dèficits en la intervenció protectora.

La manca de referents familiars, d'una vinculació afectiva i la pèrdua del sentiment de pertinença són elements que compliquen la intervenció. En aquest sentit, el consum de tòxics en el cas d'adolescents amb més fragilitat i la incidència de trastorns mentals apareixen de forma reiterada en l'anàlisi de la intervenció

amb els nois que es va dur a terme a través dels expedients informatius. La manca de referents familiars i la vulnerabilitat inherent també els fa més susceptibles de patir explotació sexual.

L'estudi d'aquest cas també va posar de manifest dèficits en la intervenció dels EAIA i els centres. La manca de referents familiars al territori determina que el seguiment sigui atribuït als equips del territori on es troba el centre. Tanmateix, el fet que el canvi de recurs comporti el canvi d'equip referent, el temps dels traspassos entre equips de referència i la manca de família amb la qual poder intervenir, fa que sovint aquest seguiment quedi desdibuixat o simplement no es produeixi.

També es van detectar mancances en el treball amb les famílies d'origen per part dels equips de seguiment, i es va valorar com a bàsic que els adolescents mantinguessin contacte amb la família al país d'origen perquè fos coneixedora de la seva situació, i s'explorés si hi havia família al territori que pogués donar-hi suport.

Finalment es van constatar dèficits en l'actuació del centre on vivien els adolescents, que afectava l'acció tutorial, la seva escolta, la resposta davant els escapoliments i l'observació d'indicadors d'abús sexual.

4.8. LA CREACIÓ DE CENTRES DE PRIMERA ACOLLIDA AMB ESTÀNDARDS DE QUALITAT I D'ATENCIÓ INFERIORS ALS DELS CENTRES D'ACOLLIMENT

Anteriorment, s'ha fet esment del fet que la urgència necessària en la creació de places ha provocat que, en alguns casos, els centres no estiguessin ben condicionats o no fossin adequats per atendre infants migrants no acompanyats. En aquest epígraf, però, convé fer referència a un risc relacionat amb el model d'atenció, que pot suposar una dificultat a l'hora de garantir una intervenció socioeducativa adequada amb un perfil d'infant de gran complexitat, a causa de la seva vulnerabilitat.

La posada en funcionament de les places de centre de primera acollida està orientada a garantir l'atenció adequada dels infants migrants no acompanyats, atesos l'increment de la seva arribada i la manca de disponibilitat de places suficients en centres d'acolliment (per evitar-ne així la sobreocupació).

El model d'atenció d'aquest servei de primera acollida i atenció integral, però, a la pràctica, és similar al de centre d'acolliment. De fet, fins a l'increment dels darrers anys en l'arribada d'infants no acompanyats, aquests estaven ingressats fonamentalment en centres d'acolliment. Les condicions de prestació del servei de primera acollida, però, són diferents, tant pel que fa al mòdul com també a la ràtio de professionals.

Particularment, el Decret 142/2010, d'11 d'octubre, pel qual s'aprova la Cartera de serveis socials 2010-2011, estableix que els centres d'acolliment disposaran "d'un/a director/a responsable. Un equip tècnic cada 30 infants. Educadors/res socials: no inferior a 0,20, incrementat fins 0,33 en cas d'infants de 0 a 3 anys".

Les darreres dades rebudes sobre els mòduls econòmics remetent a preus de 134,61 euros per infant/dia als CRAE fins a 10 places (en el cas dels serveis concertats).

Als centres de primera acollida, però, les dades facilitades per la DGAIA fan referència a: un educador presencial, com a mínim (amb un mínim fixat en el plec de condicions de 6 educadors), un director i un treballador social a temps parcial. La proposta de mòdul efectuada: 113,37 euros per infant i dia.

La dotació en recursos humans i econòmics dels serveis de primera acollida són inferiors a les dels centres d'acolliment, tot i desenvolupar la seva funció.

El Departament de Treball, Afers Socials i Famílies exposa que aquests recursos garanteixen una resposta dinàmica i integral a les necessitats d'aquests infants, sense necessitat de passar per un altre recurs residencial de la xarxa de protecció quan no sigui necessari, i també que no s'ha optat per crear grans unitats (la qual cosa permetria reduir costos per economia d'escala) per no generar guetos i evitar conflictes amb el territori.

Recomanació

- Comprovar que les condicions de provisió que presten els serveis de primera acollida responguin als estàndards de qualitat adequats per garantir la protecció dels infants residents, a fi de desenvolupar les funcions que ja duen a terme els centres d'acolliment i, en cas que les condicions de provisió no siguin equiparables, corregir aquesta situació.

4.9. MANCA D'UN PLA INTEGRAL I TRANSVERSAL DE CONTINGÈNCIA DE PAÍS AMB LA PARTICIPACIÓ DE LES DIFERENTS ADMINISTRACIONS

El volum d'arribada d'infants migrants no acompanyats, que està creixent de manera exponencial en els darrers mesos, està provocant que la DGAIA s'estigui dedicant, amb moltes dificultats, a oferir una resposta bàsica i reactiva de primera acollida, amb l'objectiu primordial que aquests infants tinguin cobertes les seves necessitats més peremptòries.

Tal com s'ha exposat prèviament, l'esforç de la DGAIA de creació de places residencials per atendre l'arribada d'infants migrants no acompanyats ha estat molt gran, però no hi ha indicis que facin pensar que aquest ritme d'arribada hagi de minorar en els propers mesos.

Fins ara, per donar resposta a les necessitats existents, la DGAIA ha tensionat al màxim els recursos propis del sistema de protecció, fins al punt de provocar de retruc un cert col·lapse del sistema, i també ha comptat amb la col·laboració de les entitats del tercer sector, que també s'han vist tensionades per la necessitat de creació urgent de més places i recursos, sense les necessàries garanties organitzatives i socioeducatives (per la urgència).

La DGAIA disposa d'un pla d'acció per a l'atenció, l'acollida i la integració dels infants migrants sense referents familiars arribats a Catalunya, que ha quedat superat per la intensitat de l'arribada d'aquests infants.

En aquest context, la DGAIA, com a principal administració responsable, no pot fer front tota sola a aquesta problemàtica, encara que compti amb la col·laboració de les entitats socials del sector, sinó que necessita la col·laboració de totes les administracions i dels diferents recursos i serveis existents en el territori. La Generalitat de Catalunya i els ajuntaments tenen edificis buits o infrautilitzats que poden ser posats a disposició per atendre aquesta necessitat. Hi ha molts recursos socials i educatius al territori que poden contribuir a la millora de l'atenció i l'acollida d'aquests infants.

A la pràctica, però, la DGAIA està trobant reticències per part de moltes administracions per poder comptar amb aquesta col·laboració activa. En són un bon exemple les dificultats existents, anteriorment analitzades, per trobar unes instal·lacions properes a la Ciutat de la Justícia per ubicar-hi un servei de protecció d'emergència que atengués els infants no acompanyats durant el procés de determinació de l'edat. Ni els diferents departaments de la Generalitat de Catalunya, ni l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat ni l'Ajuntament de Barcelona han estat capaços durant anys d'oferir una possibilitat viable per atendre aquesta necessitat. Diversos municipis han expressat reticències a oferir espais municipals o a col·laborar en la recerca d'altres espais al municipi per acollir amb caràcter d'emergència aquests infants.

La bona predisposició de les administracions per participar en la resposta de l'acolliment de refugiats que es va viure l'any 2017 no sempre s'està produint en el cas de l'atenció als infants migrants no acompanyats. En molts casos, en totes les administracions no hi ha una percepció real de la gravetat de la situació i de la necessitat de comptar amb la seva implicació, ni tampoc una voluntat de participar-hi, amb el pretext que aquest assumpte és competència exclusivament de la DGAIA.

Per fer front a aquest fenomen i promoure la transversalitat, el Govern de la Generalitat va aprovar l'any 2017, per Acord GOV/140/2017, de 10 d'octubre, la creació d'una taula d'atenció integral dels infants migrants sense referents familiars, per coordinar l'acció i les polítiques de Govern en aquesta matèria. En concret, aquesta taula té l'encàrrec de coordinar les actuacions necessàries per a l'atenció integral dels menors d'edat estrangers sense referents familiars nous i té les funcions de: coordinar l'actuació de la Generalitat de Catalunya amb la resta d'administracions públiques i el tercer sector per a l'atenció integral dels infants migrants sense referents familiars nous; elaborar una diagnosi compartida del fenomen, identificar les dificultats i necessitats d'aquest col·lectiu i proposar accions per superar-les; identificar i desenvolupar projectes i activitats comunitàries per promoure la integració i

atenció des de la proximitat i el territori; promoure actuacions específiques per aconseguir l'emancipació i autonomia en la seva transició a la vida adulta, i fer el seguiment i l'avaluació de les actuacions anteriors.

Aquesta és una mesura de coordinació positiva però, a criteri del Síndic, cal anar més enllà d'una estructura de coordinació entre els actors, perquè cal desenvolupar accions estructurals que facin possible l'atenció d'aquest fenomen.

Recomanacions

- Elaborar, amb el lideratge del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, un pla de contingència d'atenció integral dels infants estrangers immigrants no acompanyats a Catalunya que compti amb la implicació de les diferents administracions i amb els recursos existents al territori.
- Elaborar un mapa de recursos i serveis al territori que poden actuar en el procés d'atenció i acollida dels infants estrangers no acompanyats.

4.10. DÈFICITS DE CORRESPONSABILITAT EN LA GESTIÓ DE L'ARRIBADA D'INFANTS NO ACOMPANYATS ENTRE COMUNITATS AUTÒNOMES

Pel que fa a l'itinerari migratori, la majoria d'infants estrangers no acompanyats procedeixen d'altres comunitats autònomes, fonamentalment Andalusia, sense que necessàriament hagin estat tutelats per altres organismes competents en matèria de protecció a la infància. Segons l'estudi fet per la Unitat d'Anàlisi de Dades i Avaluació de la DGAIA, anteriorment referit, un 26,9% d'infants han tingut Catalunya com a primera destinació a Europa, mentre que la resta ha tingut altres destinacions prèvies, majoritàriament altres comunitats autònomes: un 57,3% van tenir com a primera destinació Andalusia; un 8,1%, Ceuta, Melilla o Múrcia, i un 2,4%, altres comunitats autònomes. Només un 4,4% va tenir com a primera destinació altres països europeus, fonamentalment Itàlia (part dels quals poden estar en procés de retorn als

països d'origen, un cop constatades les dificultats per acomplir el projecte migratori inicial). Val a dir, alhora, que un 35,9% dels infants han tingut més d'una estada prèvia a Catalunya.

En aquest sentit, és important destacar que Catalunya és una de les destinacions principals dels infants migrants no acompanyats tutelats en el conjunt de l'Estat. Segons dades de Save the Children (2018) corresponents a l'any 2017, Catalunya era la tercera comunitat autònoma amb un nombre més elevat d'infants migrants tutelats, per darrera d'Andalusia i Melilla, seguida del País Basc. En funció del nombre d'habitants, Catalunya és la sisena comunitat autònoma amb un impacte més elevat d'aquest fenomen, per darrera de Melilla, Ceuta, el País Basc, Andalusia i Múrcia. En aquest sentit, és destacable la baixa presència d'aquest fenomen, tant en termes absoluts com relatius, en comunitats com ara Navarra, Aragó, Balears, Galícia, Castella i Lleó, Extremadura o la Rioja (vegeu la taula 12).

Taula 12: Infants migrants sense referents familiars per comunitats autònomes (2017)

	Nombre infants migrants tutelats	% sobre total	Nombre infants migrants tutelats per 100.000 habitants
Melilla	917	14,3	1.081,2
Ceuta	261	4,1	307,1
País Basc	695	10,8	32,1
Andalusia	2209	34,4	26,3
Múrcia	224	3,5	15,2
Catalunya	805	805	10,8
Madrid	478	478	7,3
Astúries	70	70	6,8
Comunitat Valenciana	296	296	6,0
Canàries	123	123	5,7
Cantàbria	31	31	5,3
Castella - la Manxa	79	79	3,9
Navarra	21	21	3,3
Aragó	43	43	3,3
Balears	35	35	3,0
Galícia	71	71	2,6
Castella i Lleó	46	46	1,9
Extremadura	9	9	0,8
La Rioja	1	1	0,3

Font: Elaboració a partir de dades de Save the Children (2018). Los más solos. Madrid: Save the Children i Institut Nacional d'Estadística (INE)

Des de la perspectiva del dret d'escolta de l'infant, és important conèixer el projecte migratori dels infants migrants no acompanyats, atès que molts tenen Catalunya com a destinació final o estan en trànsit cap a altres països europeus (passant per Catalunya). Segons l'estudi esmentat de la Unitat d'Anàlisi de Dades i Avaluació de la DGAIA, de juliol de 2018, un 93,3% dels infants tenien Catalunya com a destinació final del seu projecte migratori.

També val a dir, però, que la majoria d'infants, com ja s'ha assenyalat, han tingut altres comunitats autònomes com a destinació prèvia abans d'arribar a Catalunya, i que un 35,9% dels infants han tingut més d'una estada prèvia a Catalunya. De fet, tal com exposa la DGAIA, molts dels infants no acompanyats que arriben a Catalunya procedeixen de centres o serveis d'acollida d'altres comunitats autònomes, de vegades a través de transport finançat per entitats d'acció social, sense que hi hagi un treball de planificació i derivació.

En aquest sentit, manca coordinació i col·laboració entre comunitats autònomes per gestionar internament a escala estatal els circuits d'atenció dels infants no acompanyats i ordenar-ne la mobilitat geogràfica, amb una corresponsabilitat més gran també de les comunitats autònomes que no pateixen els efectes d'aquesta pressió migratòria sobre els respectius sistemes de protecció a la infància.

De la mateixa manera, ateses les competències estatals en matèria d'estrangeria, la DGAIA també demana més informació i transparència per part del Govern espanyol sobre l'arribada d'aquests infants per poder dur a terme una major planificació, previsió i coordinació de la resposta a les seves necessitats. L'Estat ha de donar suport financer i de coordinació a les comunitats autònomes que estan experimentant un impacte més gran de l'arribada d'infants migrants no acompanyats i, alhora, en el marc de la interlocució internacional que manté a escala europea o amb altres països de fora de la Unió Europea, ha de desenvolupar actuacions de cooperació, tant

amb els països del nord d'Àfrica com amb la Unió Europea, que facin possible gestionar amb garanties suficients per als infants afectats aquest fenomen migratori.

En aquesta línia, el setembre de 2018, el Govern espanyol va reunir representants de les diferents comunitats autònomes per explorar vies de coordinació i anunciar-los l'aprovació d'un real decret per a la millora i l'atenció solidària als infants migrants no acompanyats, amb una dotació pressupostària de 40 milions d'euros per a un període de sis mesos a repartir entre les comunitats autònomes que atenen aquests infants, i també per a les comunitats que acceptin una atenció solidària per a la seva tutela.

El Govern espanyol també ha anunciat la modificació del Protocol marc de 2014, amb l'objectiu d'homogeneïtzar, agilitar i dotar de més grans garanties l'entrada dels infants als sistemes de protecció a la infància, amb la revisió dels procediments d'ingrés en centres, l'establiment de criteris coordinats en la identificació, la millora dels protocols d'actuació sanitària o la millora de la comunicació amb el Registre de menors no acompanyats.

En relació amb el finançament, caldrà valorar sobre la base de quins criteris es reparteixen aquests recursos entre les comunitats autònomes. Les dades de distribució territorial contingudes en el Registre de menors no acompanyats, que gestiona el Ministeri d'Interior, no recull necessàriament la informació del lloc on resideixen els infants migrants, sinó del lloc on van ser localitzats. Com ja s'ha esmentat, Catalunya rep un nombre elevat d'infants que han estat identificats pels cossos policials d'altres comunitats autònomes.

Alhora, convé afegir que, a diferència del que ha succeït amb altres crisis migratòries a l'Estat, on hi ha hagut una distribució per quotes entre comunitats autònomes de la població immigrada, en el cas dels infants migrants no hi ha voluntat política per implementar un sistema de repartiment.

Recomanació

- Instar l'Estat a garantir finançament addicional que contribueixi a gestionar l'increment d'arribada d'infants migrants no acompanyats i a establir els mecanismes de coordinació necessaris per poder preveure l'arribada d'infants i planificar i coordinar la resposta protectora.

4.11. MANCA DE POLÍTIQUES RELACIONADES AMB LA POSSIBILITAT DE TREBALLAR EL RETORN AL PAÍS D'ORIGEN

Molts dels infants migrants sense referents familiars arriben a Catalunya amb un projecte migratori vinculat a la millora de les seves condicions materials de vida, fonamentalment a través de la inserció i la formació laborals, sovint amb unes expectatives pròpies i de les seves famílies de les oportunitats reals de consolidar aquests projectes migratoris que no s'ajusten a la realitat. En epígrafs anteriors, per exemple, s'ha fet esment de l'enorme vulnerabilitat social afegida que pateixen aquests infants al llarg del seu períple migratori i també en el seu procés d'acollida a Catalunya.

La realitat que viuen molts infants no acompanyats fa preveure que l'opció del retorn amb la família d'origen pot ser en molts casos la decisió més adequada per garantir-ne la protecció, d'acord amb els principis previstos en la Convenció de drets de l'infant de Nacions Unides, que estableixen com a prioritat garantir el seu desenvolupament en el seu entorn familiar.

La Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, recull, com un dels principis rector, la preeminència de l'interès de l'infant i el manteniment d'aquest al seu entorn familiar d'origen llevat que sigui contrari al seu interès. Es preveuen la repatriació i el retorn a l'entorn familiar o als serveis de protecció a la infància del país d'origen com a opcions preferents, però no úniques, ja que també es recull la possibilitat que el menor resti a Espanya si no hi ha les condicions per a un reagrupament efectiu, per a una correcta tutela pels serveis de protecció del país d'origen o si hi ha un risc o perill per a la seva integritat.

Amb referència a la repatriació, el Reglament de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, de 2004, regula el procediment administratiu de repatriació a l'empara del principi de reagrupament familiar, i fa un èmfasi especial a aquest tràmit perquè té una importància rellevant, ja que estan en joc altres drets i interessos que mereixen una

protecció especial, com el dret a la vida, la integritat física o psíquica, etc., que poden confluïr a l'hora de valorar com a més convenient la permanència al país d'arribada per assegurar l'interès superior de l'infant. S'estableix que la competència de tramitació correspon a l'Administració general de l'Estat, a través de les delegacions i subdelegacions del Govern de l'Estat.

El reglament que desplega la Llei i el Protocol marc determinen que l'Administració general de l'Estat, conforme al principi de reagrupament familiar de l'infant, després d'haver-lo escoltat, i amb l'informe previ dels serveis de protecció a la infància, ha de resoldre el que sigui procedent sobre la repatriació de l'infant al seu país d'origen o sobre la seva permanència a Espanya. D'acord amb l'interès superior de l'infant, la repatriació al seu país d'origen només s'ha d'acordar si es donen les condicions adequades per a la seva protecció. L'autoritat governativa ha de posar en coneixement del Ministeri Fiscal totes les actuacions portades a terme en aquest procediment.

En aquest sentit, d'entrada, el Síndic destaca la contradicció existent entre el principi de reagrupament familiar i la possibilitat que els infants no acompanyats puguin ser repatriats als serveis de protecció a la infància del seu país, i no necessàriament (encara que sigui de forma prioritària) a la seva família.

En tot cas, els procediments de repatriació requereixen localitzar i treballar amb la família de l'infant per valorar i, si escau, promoure que el retorn sigui la decisió més favorable d'acord amb el seu interès superior.

Amb aquesta voluntat, l'any 2006, l'aleshores Departament de Benestar i Família va promoure la creació del Programa Barcelona-Tànger, que posteriorment es va passar a denominar Catalunya-Magrib, adreçat als infants del Marroc amb intenció d'emigrar i als infants dels centres de la DGAIA en procés de reagrupament familiar, amb una dotació anual del voltant de tres milions d'euros, cofinançats en part per fons de la Unió Europea. Aquest programa partia de la base que els infants tenen dret a viure i créixer dins la seva pròpia família; que el reagrupament familiar té prioritat per

davant de qualsevol altra mesura; que els processos de reagrupament, si es donen, han de tenir la plena garantia dels drets de l'infant, amb un estudi previ rigorós de la viabilitat i l'oportunitat del reagrupament; que la inserció laboral al país d'arribada no sempre és l'opció més beneficiosa per a l'infant, sinó que cal cercar sortides al país d'origen i oferir formació professional i facilitats per la seva inserció laboral mitjançant els mecanismes establerts en origen, i que cal sensibilitzar a les famílies de la realitat dels infants que es troben en procés migratori, i acompanyar i sensibilitzar els infants que pretenen fer el procés migratori de les conseqüències que pot tenir aquesta decisió.

Amb aquest propòsit, el programa comptava amb tres àmbits d'actuació preferent: l'establiment d'un centre d'acollida i residencial a Tànger, la creació de tallers formatius prelaborals i cursos de formació ocupacional vinculats al centre, mitjançant convenis amb el teixit empresarial català assentat a la zona i el seguiment i l'acompanyament individualitzats de cada infant o adolescent amb les seves famílies d'origen.

Ahora, l'aleshores Departament de Benestar i Família també va constituir una comissió mixta entre els governs del Marroc i de Catalunya per trobar solucions a la situació dels infants que pretenien fer o havien fet un procés migratori sense les seves famílies, amb el propòsit de vetllar pels drets dels infants no acompanyats, minimitzar-ne la sortida del Marroc, millorar el control de les fronteres, lluitar contra les xarxes de tràfic de persones, treballar per prevenir les causes de pobresa

i d'exclusió social, i també sensibilitzar la població, donant a conèixer a les seves famílies la situació en què es troben els infants que fan un procés migratori sols.

Val a dir que el programa va tenir grans dificultats per promoure la voluntarietat del retorn dels infants no acompanyats amb la família d'origen, sovint també amb reticències per part de la mateixa família. L'any 2011, però, en el context de les restriccions pressupostàries, el Programa Catalunya-Magrib es va finalitzar. Es perdia, d'aquesta manera, un instrument valuós per treballar amb els infants residents en centres sota la tutela de la DGAIA que volien retornar al Marroc i les seves famílies.

Convé afegir, alhora, que des de l'any 2007 no es fan repatriacions no voluntàries al Marroc, d'acord amb les garanties jurídiques previstes en la Llei d'estrangeria. Fins aleshores, segons dades facilitades per la DGAIA, es tramitaven repatriacions no voluntàries al Marroc, amb una mitjana de 15 repatriacions per any.

En aquest sentit, i tenint present el principi de no-devolució, cal analitzar fins a quin punt les repatriacions no voluntàries als països d'origen poden ser compatibles amb el dret d'escolta dels infants i amb el seu interès superior, sempre que s'hagi fet una valoració acurada de la idoneïtat del retorn i sempre que es garanteixi que aquesta repatriació està motivada fonamentalment per l'interès superior de l'infant. En cap cas, els dèficits per donar resposta a les necessitats de protecció dels infants migrants no acompanyats en un context de forta arribada d'aquests infants han de motivar un procés de repatriació).

Recomanació

- **Elaborar un programa que permeti estudiar en origen l'adequació de la repatriació per al reagrupament familiar en interès dels infants migrants no acompanyats arribats a Catalunya i tutelats per la DGAIA i treballar amb les famílies dels infants tutelats per promoure la voluntarietat i les condicions adequades per al retorn amb la família d'origen.**

4.12. DÈFICITS D'INVERSIÓ EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓ A LA INFÀNCIA PER FER FRONT AL COL·LAPSE

Per comprendre les dificultats de la DGAIA a l'hora de gestionar l'arribada dels infants migrants no acompanyats, convé posar l'accent en els baixos nivells de despesa social en infància existents a Catalunya, i també pel que fa al sistema de protecció, i com aquests nivells de despesa condicionen el desenvolupament de polítiques per garantir els drets dels infants en general, i la protecció de la infància en particular.

A Catalunya, els poders públics només destinen el 0,8% del PIB a polítiques de protecció social adreçades a infància i família, segons les darreres dades del 2014, despesa notablement inferior a la del conjunt de la Unió Europea, que és del 2,4%. Mentre a Catalunya es destinen 226 euros per habitant a infància i família, al conjunt de l'Estat aquesta xifra s'incrementa fins als 294 euros, un 30% més per habitant.

Des d'una perspectiva evolutiva, cal destacar que, després d'anys d'increment de la despesa pública en polítiques d'infància i família en termes absoluts (en milions d'euros o en euros per capita) i també relatius (en percentatge del PIB o de la despesa en protecció social), l'any 2010 s'inicia una tendència de decrement dels nivells d'inversió en aquest àmbit que s'ha mantingut fins a l'any 2014: les darreres dades disponibles posen de manifest que l'any 2014 les administracions públiques en conjunt van invertir entre un 23,1% menys de recursos en polítiques d'atenció a la infància i la família del que

es feia l'any 2009 (vegeu la taula 13). Val a dir que aquesta estadística no recull les dades corresponents al període 2015-2018, en què els pressupostos de les diferents administracions públiques afectades han experimentat una tendència a la recuperació dels nivells d'inversió existents abans de la crisi econòmica.

En aquest sentit, val a dir que el pressupost de la DGAIA ha experimentat una evolució positiva sostinguda en el temps, només amb l'excepció del 2013, tant en pressupostos inicials com liquidats. Entre el període 2013-2017, el pressupost inicial de la DGAIA s'ha incrementat un 23,1%. Amb tot i això, el pes de la inversió sobre el conjunt del pressupost de la Generalitat de Catalunya en polítiques d'atenció a la infància i a l'adolescència no ha experimentat avenços significatius al llarg dels darrers anys, a excepció de l'any 2017 (vegeu la taula 14).

En tot cas, el Síndic recorda que el sistema de protecció a la infància encara té dèficits estructurals de finançament, i que sense una inversió més gran en infància es fa difícil que la DGAIA pugui donar respostes adequades a fenòmens com el que són objecte d'anàlisi d'aquest informe.

El Síndic també té constància que actualment la DGAIA no té restriccions pressupostàries per donar resposta a l'acollida dels infants migrants. Els dèficits que es puguin detectar en la resposta donada en l'actualitat, doncs, no s'expliquen per limitacions pressupostàries imposades o existents en el present, sinó més aviat pels dèficits estructurals acumulats en el passat (i, naturalment, per la situació d'emergència).

Recomanació

- **Augmentar la inversió en polítiques adreçades a la infància en general i en les polítiques de protecció de la infància en particular.**

Taula 13: Evolució de la despesa en protecció social sobre el PIB per tipus a Catalunya, Espanya i UE-28 (2003-2014)

Protecció social	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE-28	-	-	-	-	-	25,9	28,7	28,7	28,3	28,7	28,9	28,7
Espanya	19,8	19,9	20,1	20	20,3	21,4	24,4	24,4	25,3	25,5	25,8	25,4
Catalunya	16,9	17,4	17,5	17,3	17,5	17,1	22,1	22,1	21,1	21,2	21,2	21,3
Infants i família	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE-28	-	-	-	-	-	2,1	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,4
Espanya	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,5	1,5	1,4	1,3	1,4	1,3
Catalunya	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,1	1,1	0,9	0,9	0,9	0,8
Família/Fills (en M €)	1.140,4	1.224,0	1.377,6	1.520,6	1.775,5	2.100,7	2.172	2.168,6	1.885,7	1.704,8	1.729,5	1.670,1
Família/Fills (en % sobre total)	4,5	4,38	4,55	4,66	5,09	5,41	5,02	4,98	4,01	4,01	4,09	3,94
Família/Fills (en € per capita)	174	182	201	217	245	285	292	290	251	227	232	226

Font: Idescat i Eurostat

Nota: Ruptura de sèrie l'any 2010

Taula 14: Evolució del pressupost de la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (2009-2017)

DGAIA	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pressupost inicial	157,94	172,65	182,1	185,52	180,34	182,37	187,7	187,64	221,94
% sobre pressupost inicial Generalitat de Catalunya	0,53	0,53	0,56	0,62	0,61	0,57	0,58	0,58	0,65
P. inicial DGAIA per infant tutelat en milers d'euros	20,1	21,6	25,2	26,4	25,5	26,1	27,0	27,1	31,0
Pressupost liquidat	167,88	177,72	182,16	181,89	182,49	182,03	189,09	200,16	-
% sobre pressupost final Departament	7,29	7,26	7,91	8,13	9,1	8,98	8,21	7,13	-
% sobre pressupost inicial Generalitat de Catalunya	0,56	0,55	0,56	0,61	0,61	0,57	0,58	0,62	-.
P. final DGAIA per infant tutelat en milers d'euros	21,4	22,3	25,2	25,8	25,8	26,1	27,2	28,9	-
Atenció a la infància i l'adolescència	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pressupost inicial	161,5	180,13	173,12	189,4	183,01	183,58	187,14	187,08	-
% sobre pressupost inicial Generalitat de Catalunya	0,54	0,55	0,53	0,64	0,62	0,58	0,58	0,58	-
Pressupost liquidat	172,51	185	173,14	186,1	184,51	184,29	191,56	201,73	-
% sobre pressupost final Departament	7,49	7,55	7,52	8,31	9,2	9,09	8,31	7,19	-
% sobre pressupost inicial Generalitat de Catalunya	0,58	0,57	0,53	0,63	0,62	0,58	0,59	0,62	-

Font: Departament de Treball, Afers Socials i Famílies (Memòries) i Idescat

5. ALTRES DÈFICITS RELACIONATS AMB L'ATENCIÓ DELS INFANTS MIGRANTS NO ACOMPANYATS

5.1. DETECCIÓ I ATENCIÓ IMMEDIATA DELS INFANTS MIGRANTS NO ACOMPANYATS: LA PRIMERA ACOLLIDA

5.1.1. La intervenció no immediata de la DGAIA i manca d'acompanyament durant el procés de determinació de l'edat

L'ordenament jurídic estableix el deure de les administracions públiques de protegir qualsevol infant que es trobi en situació de desemparament. La detecció d'una situació de desemparament, doncs, inicia el procés de protecció per part de l'organisme competent. En el cas dels infants estrangers migrants no acompanyats, però, quan estan indocumentats i es dubta de la seva minoria d'edat, aquest ordenament estableix prèviament la necessitat que els Mossos d'Esquadra els identifiquin i que el Ministeri Fiscal en determini l'edat. És per aquest motiu, per evitar que es produeixin situacions de desprotecció durant el procés de determinació de l'edat, que s'estableix el deure del departament competent en matèria de protecció dels infants i els adolescents de garantir l'atenció immediata d'aquests (suposats) infants. Aquesta atenció immediata s'ha de proporcionar fins que no finalitza el procés de determinació de l'edat i, en cas de minoria d'edat, s'assumeix la tutela de l'infant.

Els darrers anys, el Síndic ha rebut diverses queixes relacionades amb el fet que els infants estrangers migrants no acompanyats que són identificats per entitats d'acció social hagin de ser acompanyats a una comissaria dels Mossos d'Esquadra, i que no puguin ser derivats en primera instància als serveis socials d'atenció primària o a un servei de la DGAIA.

En aquest sentit, és il·lustratiu el contingut de la carta tramesa pel Servei d'Atenció a la Infància i l'Adolescència de Barcelona Ciutat (14 de novembre de 2011) a una persona interessada, que exposa: "Si teniu constància de l'existència de qualsevol infant o adolescent en situació de desemparament heu de posar-ho

immediatament en coneixement dels serveis socials del territori on es troben domiciliats. En el supòsit que es tracti d'infants i adolescents immigrants sense referents familiars al territori, heu de posar-los a disposició de la Fiscalia de Menors o de l'Oficina d'Atenció al Menor dels Mossos d'Esquadra."

Aquesta posada a disposició dels infants no acompanyats al Ministeri Fiscal o als Mossos d'Esquadra, sigui quina sigui la seva edat i, en cas que vagin indocumentats, sigui quina sigui la seva edat aparent, representa un pas previ i necessari a qualsevol contacte amb el sistema de protecció. D'aquesta manera, doncs, els infants migrats sense referents familiars segueixen un circuit totalment diferenciat de la resta d'infants en situació de risc, tinguin referents familiars o no, i siguin immigrants o no. A més, qualsevol infant immigrant sense referents familiars accedeix al sistema de protecció amb la posada prèvia a disposició de la Fiscalia de Menors o dels Mossos d'Esquadra, mentre que la resta d'infants en situació de desemparament ho fa via valoració prèvia dels serveis socials del municipi.

En aquest sentit, la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, estableix en l'article 110.1, de mesures cautelars, que "l'òrgan competent de la Generalitat en matèria de protecció dels infants i els adolescents, els serveis socials especialitzats i els serveis socials bàsics tenen l'obligació de prestar l'atenció immediata que necessiti qualsevol infant o adolescent, en funció de llur competència". Aquest article no diferencia entre infants migrats sense referents familiars i la resta d'infants. A criteri del Síndic, qualsevol infant que es trobi en situació de risc, d'acord amb el principi d'universalitat i d'igualtat que estableix l'article 5 de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, ha de poder ser atès per part dels serveis socials del municipi. I els serveis socials, d'acord amb el que estableix l'article 110.1 de la Llei 14/2010 anteriorment referit, tenen l'obligació d'atendre'l.

En tot cas, sens perjudici d'aquesta opció, la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, sí que preveu un

procediment diferenciat per a determinats infants i adolescents no acompanyats, no pas per a tots ells. Específicament, l'article 110.2 estableix que "quan els infants i els adolescents immigrants no acompanyats no puguin acreditar documentalment la minoria d'edat o es tingui dubtes sobre la veracitat de la documentació aportada, el departament competent en matèria de protecció dels infants i els adolescents els ha d'oferir l'atenció immediata que necessitin mentre es fan les gestions i els tràmits establerts per la legislació sobre estrangeria per a determinar-ne l'edat". Sembla, doncs, que només haurien de ser posats a disposició de la Fiscalia de Menors aquells infants o adolescents sobre els quals es dubta de la seva minoria d'edat o de la veracitat de la documentació aportada, a fi que aquest organisme pugui iniciar el procés de determinació de l'edat, i que la DGAIA, en qualsevol cas, té el deure de prestar atenció immediata.

Aquest mateix procediment està recollit en la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, modificada per la Llei orgànica 2/2009. Així, l'article 35.3 estableix que "en els supòsits en què els cossos i forces de seguretat de l'Estat localitzin un estranger indocumentat la minoria d'edat del qual no es pugui establir amb seguretat, els serveis competents de protecció de menors li han de donar l'atenció immediata que necessiti, d'acord amb el que estableix la legislació de protecció jurídica del menor, i s'ha de posar el fet en coneixement immediat del Ministeri Fiscal, que ha de disposar la determinació de l'edat, per a la qual cosa han de col·laborar les institucions sanitàries oportunes que, amb caràcter prioritari, han de realitzar les proves necessàries". I l'article 35.4 afegeix que "determinada l'edat, si es tracta d'un menor, el Ministeri Fiscal l'ha de posar a disposició dels serveis competents de protecció de menors de la comunitat autònoma en què es trobi".

A diferència de la Llei 14/2010, però, aquesta llei només es refereix al supòsit que l'infant o adolescent sigui localitzat pels cossos policials, encara que especifica que només quan es dubti de la seva edat ha de ser posat prèviament a disposició de la Fiscalia de Menors. No es refereix, però, a qualsevol

infant o adolescent sense referents familiars que hagi estat identificat pels cossos policials, ni tampoc es desprèn que qualsevol infant o adolescent sense referents familiars hagi de ser posat necessàriament a disposició prèvia dels cossos policials abans que a disposició de qualsevol altre servei que li pugui prestar atenció. És més, aquesta llei deixa clar que la DGAIA té el deure de proporcionar l'atenció immediata a aquests infants i adolescents, encara que es dubti de la seva edat, i encara que aquests infants i adolescents no hagin estat posats a disposició prèviament de la Fiscalia de Menors.

A criteri d'aquesta institució, doncs, qualsevol infant i adolescent immigrant sense referents familiars hauria de ser acompanyat als serveis socials del municipi o a la DGAIA, i aquests serveis tindrien el deure de proporcionar-li atenció immediata. Només si es dubta de la seva edat, aleshores, aquest infant o adolescent hauria de ser posat a disposició de la Fiscalia de Menors en primera instància, ja sigui a través dels Mossos d'Esquadra o dels serveis que s'ocupen de prestar aquesta atenció immediata.

Val a dir que el Protocol marc, d'àmbit estatal, previst en la Resolució de 13 d'octubre de 2014, de la Subsecretaria, per la qual es publica l'Acord per a l'aprovació del Protocol marc sobre determinades actuacions en relació amb els menors estrangers no acompanyats, estableix que qualsevol autoritat, institució o entitat local o autonòmica que localitzi, aculli o rebi un menor estranger ho ha de comunicar al més aviat possible a la brigada provincial d'estrangeria i fronteres corresponent del Cos Nacional de Policia (CNP), i també a la delegació o subdelegació corresponent del Govern i al Ministeri Fiscal, sense excloure la possibilitat que l'atenció de la DGAIA es dugui a terme de manera immediata. Aquest protocol marc, però, no estableix pautes clares sobre l'atenció immediata.

Hi ha el risc, doncs, que aquesta atenció immediata es desenvolupi després que el Ministeri Fiscal hagi determinat la minoria d'edat (o, si més no, hagi dut a terme les proves), de manera que aquesta atenció ja no tindria un caràcter immediat.

A criteri del Síndic, la situació de vulnerabilitat que pateixen fa recomanable que aquests (suposats) infants disposin de l'acompanyament d'un professional de referència des del moment de la detecció, a fi que es pugui fer amb aquest suport els procediments d'identificació i determinació de l'edat. Cal tenir present que una part significativa dels (suposats) menors d'edat detectats són infants.

Per mitjà de la resposta tramesa, el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies exposa que la posada a disposició inicial dels cossos policials està prevista en

el Protocol marc, i que es fa amb l'objectiu de garantir una identificació i protecció adequades de l'infant.

Convé afegir que el Protocol marc estableix, alhora, que és concebut com a Protocol marc, entès com a tipus o patró de bones pràctiques que, independentment del seu valor vinculant per a les institucions de l'Estat que el subscriuguin, hauria de ser completat amb la redacció dels corresponents protocols territorials perquè –segons les seves respectives normes estatutàries– pugui obligar les administracions i institucions autonòmiques respectives.

Recomanacions

- **Revisar el protocol d'atenció dels infants estrangers immigrants no acompanyats existent en l'actualitat a Catalunya, en el sentit que:**

- l'infant tingui l'acompanyament d'un professional de referència durant el procés d'identificació i de determinació de l'edat.
- no tot infant, pel fet de ser immigrant no acompanyat, ha de ser posat a disposició dels Mossos d'Esquadra i de la Fiscalia de Menors com a pas previ necessari.
- la DGAIÀ ha de donar l'atenció immediata que es requereixi de manera immediata, independentment que aquests infants hagin estat prèviament posats a disposició dels Mossos d'Esquadra i de la Fiscalia de Menors.

5.1.2. Manca de diferenciació del circuit d'atenció immediata en funció dels dubtes de la minoria d'edat

En la línia de l'epígraf anterior, el Reial decret 557/2011, de 20 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, reformada per la Llei orgànica 2/2009, encara que reitera el supòsit que aquests infants o adolescents sense referents familiars hagin estat localitzats per cossos policials, sense excloure altres supòsits, és més explícit pel que fa a la possibilitat que aquests infants i adolescents no siguin necessàriament atesos en primera instància ni pels cossos policials ni per la Fiscalia de Menors.

Així, l'article 190.1 estableix que “quan els cossos i forces de seguretat localitzin un estranger no acompanyat la minoria d'edat del qual sigui indubtable per raó de la seva

documentació o de la seva aparença física, ha de ser posat a disposició dels serveis de protecció de menors competents, fet que s'ha de posar en coneixement del Ministeri Fiscal”. I més avall afegeix que “en cas que la minoria d'edat d'un estranger indocumentat no es pugui establir amb seguretat, les forces i cossos de seguretat de l'Estat, quan tinguin coneixement d'aquesta circumstància o localitzin el suposat menor a Espanya, han d'informar els serveis autonòmics de protecció de menors perquè, si s'escau, li prestin l'atenció immediata que necessiti d'acord amb el que estableix la legislació de protecció jurídica del menor. Amb caràcter immediat, s'ha de posar el fet en coneixement del Ministeri Fiscal, que ha de disposar, en el termini més breu possible, la determinació de l'edat [...]”.

El Reglament d'estrangeria, com també fa el Protocol marc, estableix un procediment d'atenció diferenciat en funció dels dubtes que generi la minoria d'edat d'aquests

infants i adolescents (encara que se'n desconegui l'edat, pel fet que estiguin indocumentats). Aquesta normativa preveu la posada a disposició dels menors en cas de dubte sobre la minoria d'edat, no pas en cas de dubte sobre l'edat que tinguin.

Així, quan els Mossos d'Esquadra localitzen a un infant estranger immigrat no acompanyat del qual no es dubta de la seva minoria d'edat (encara que se'n desconegui l'edat precisa), aquest jove hauria de ser posat a disposició directament de la DGAIA, sense ser posat a disposició prèviament de la Fiscalia de Menors. Si aquest jove ha estat localitzat per qualsevol altre servei, s'entén que també pot ser posat a disposició de la DGAIA o dels serveis socials corresponents, encara que sigui per donar-li l'atenció immediata que requereixi. Un cop més, doncs, l'ordenament jurídic no preveu que qualsevol infant i adolescent immigrat sense referents familiars hagi de ser posat a disposició necessàriament dels Mossos d'Esquadra o de la Fiscalia de Menors, ni tan sols perquè en facin una identificació prèvia.

En tot cas, el procediment que segueix la DGAIA només hauria de ser admès, de manera simultània a l'atenció immediata que ha de proporcionar aquest mateix organisme, en casos d'infants i adolescents immigrants sense referents familiars sobre els quals es dubta de la seva minoria d'edat.

Segons les informacions rebudes, en canvi, el Síndic constata un circuit unificat d'atenció per als infants i adolescents immigrants sense referents familiars, independentment dels dubtes o no que es tinguin de la seva minoria d'edat, i que aquest circuit sempre s'inicia en primera instància amb els Mossos d'Esquadra o amb la Fiscalia de Menors, encara que aquest infant o adolescent sigui indubtablement menor.

A criteri d'aquesta institució, aquest circuit d'atenció vulnera el principi d'interès superior del menor, establert, entre d'altres, per la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant i per la Llei 14/2010, que ha de regir qualsevol intervenció de l'Administració pública en matèria d'infància, i també el principi *favor*

minoris, segons el qual s'hauria d'aplicar la mínima intervenció a aquests infants, i no sotmetre'ls a un circuit més llarg, invasiu, complex i estressant pensat per a aquells joves sobre els quals hi ha dubtes de la seva minoria d'edat.

En aquest sentit, les respostes rebudes del Departament d'Interior i del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies recorden que aquest procediment està previst en el Protocol marc i que l'acompanyament per part de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra o de la resta de serveis dels joves estrangers immigrants no acompanyats dels quals no es dubta de la seva minoria d'edat a la Fiscalia de Menors no suposa un menyscabament de la protecció de l'interès de l'infant.

Des d'aquesta perspectiva, el Síndic recorda que, en el cas d'infants documentats, el Protocol marc no preveu que siguin posats de manera sistemàtica a disposició del Ministeri Fiscal, ni que el Ministeri Fiscal hagi d'incoar sistemàticament un procediment de determinació de l'edat, i menys encara que ho faci abans que la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència li proporcioni l'atenció immediata i incoï un expedient per desemparament. En els casos d'infants documentats, aquest protocol estableix que, un cop els cossos policials hagin identificat l'infant amb documentació que acrediti la minoria d'edat, serà lliurat a l'organisme competent en matèria de protecció a la infància i, en tot cas, es comunicarà al Ministeri Fiscal la seva localització.

L'experiència acumulada en l'atenció d'aquests joves evidencia que, un cop són posats a disposició de la Fiscalia de Menors, encara que no es dubti de la seva minoria d'edat, i abans de ser posats a disposició de la DGAIA, s'incorporen en un circuit pensat per determinar l'edat dels joves sobre els quals hi ha dubtes de la seva minoria d'edat en el qual diversos professionals i organismes intervenen sobre la seva situació: fiscals, metges forenses, metges que practiquen les proves a l'Hospital Clínic, la patrulla policial que acompanya els joves a aquest centre sanitari, etc. Aquest circuit suposa temps d'espera, custòdies policials, proves mèdiques, etc.

A criteri d'aquesta institució, la derivació d'aquests infants (quan no es dubta de la seva minoria d'edat) a la Fiscalia de Menors no afegeix valor a la seva protecció, alhora que promou la multiplicitat d'intervencions per part d'altres professionals i organismes de forma aparentment innecessària. La

LDOIA, quan parla de victimització secundària en l'article 87, per exemple, fa referència a la necessitat d'adoptar solucions immediates a través de la coordinació de les diferents administracions, o també a la conveniència d'evitar exploracions i actuacions innecessàries.

Recomanacions

- **Revisar el protocol d'atenció dels infants estrangers immigrants no acompanyats existent perquè:**

- els infants sobre els quals no es dubta de la seva minoria d'edat no hagin de ser posats a disposició necessàriament dels Mossos d'Esquadra i de la Fiscalia de Menors amb caràcter previ ni seguir el mateix procediment d'atenció immediata que els infants sobre els quals es dubta de la seva minoria d'edat.

- els infants documentats no han de ser posats a disposició necessàriament de la Fiscalia de Menors ni seguir el mateix procediment d'atenció immediata que els infants no documentats.

5.1.3. Manca de diferenciació del circuit d'atenció immediata en funció dels dubtes de la minoria d'edat

A criteri d'aquesta institució, el circuit d'acompanyar aquests joves a la Fiscalia de Menors amb caràcter previ als serveis de protecció a la infància pot afavorir l'existència de situacions de pèrdua de garanties de protecció davant de casos en què, efectivament, els joves siguin menors d'edat.

D'una banda, cal destacar que aquests (suposats) infants han experimentat processos migratoris recents, en algunes ocasions traumàtics, amb experiències de situacions de carrer amb un fort estrès emocional. Heus ací la importància de garantir l'acompanyament d'un professional de referència del sistema de protecció, tal com s'ha exposat anteriorment.

D'altra banda, si les proves mèdiques, com veurem més endavant, determinen l'edat de forma aproximada, el Síndic considera que l'aparença física no ha de ser l'únic indicatiu per determinar si l'edat de la documentació legal no s'ajusta a l'edat real. L'exploració de l'experiència prèvia de

l'infant en el país d'origen o al llarg del periple migratori seguit i l'establiment de comunicacions amb la família d'origen, per exemple, són actuacions que poden aportar indicis més valuosos que l'aparença física a l'hora de determinar una possible majoria d'edat.

Si bé els metges forenses duen a terme una anamnesi abans de determinar l'edat (encara que no sempre abans de fer les proves, com a mínim de manera sistemàtica els darrers anys), el Síndic considera que si els Mossos d'Esquadra posessin a disposició immediata de la DGAIA aquests joves, els serveis corresponents podrien fer exploracions prèvies amb un coneixement més aprofundit de cada cas particular. A criteri d'aquesta institució, doncs, així es garanteix millor el dret a la protecció dels joves que siguin realment menors d'edat (sigui quin sigui el resultat de les proves).

I finalment, el circuit que se segueix pot no suposar un incompliment del deure de l'Administració a garantir la protecció immediata dels menors desamparats quan la realització i l'obtenció dels resultats de les proves d'edat es produeixen també de forma immediata, i quan la

Fiscalia de Menors resol sobre la seva situació de desemparament. Com s'exposa en el següent epígraf, però, l'experiència dels darrers anys demostra que aquest

procés, fins que no es completa, pot durar hores o dies, i comportar estades relativament llargues en dependències policials o judicials.

Recomanació

- Posar aquests joves a disposició de la DGAIA perquè se'ls presti atenció immediata, preferiblement abans de dur a terme les proves mèdiques.

5.1.4. La necessitat de simplificar i accelerar els circuits per a la determinació de l'edat, especialment en cas que no es garanteixi una atenció immediata adequada

Si bé s'ha accelerat en els darrers anys el temps que es destinava a la realització de les proves d'edat, l'experiència d'aquesta institució constata que en nombrosos casos aquestes proves no sempre s'han fet de manera immediata. Diversos infants han manifestat a aquesta institució que han hagut de romandre moltes hores a les dependències policials, de la Fiscalia o hospitalàries, de vegades amb alguna nit inclosa, abans que aquest procediment no quedés resolt. Posar a disposició de la DGAIA aquests (suposats) infants, i garantir-los l'atenció immediata a través de l'ingrés en centre, garanteix, a criteri d'aquesta institució, un tracte més dignificant i més pensat en l'interès superior de l'infant.

Recentment, tal com s'ha exposat prèviament, els infants migrants no acompanyats no poden pernoctar a la Ciutat de la Justícia, de manera que l'accés a centres residencials, on hi ha personal educador, és necessari quan les proves d'edat no es poden fer de manera ràpida. En aquest context, no hi ha la necessitat que la Fiscalia de Menors afronti les diligències per a la determinació de l'edat amb caràcter urgent, la qual cosa fa possible fer els tràmits amb cita prèvia, dies després de l'arribada i/o la detecció dels menors a Catalunya pels Mossos d'Esquadra.

El Departament de Justícia, alhora, treballa per integrar en aquesta cita prèvia la

realització a l'Institut de Medicina Legal de Catalunya de les proves radiològiques per determinar l'edat, amb l'equipament necessari, sense necessitat que els infants s'hagin de desplaçar a l'Hospital Clínic de Barcelona.

El Departament de Justícia també proposa que els tràmits d'identificació i ressenya per part dels Mossos d'Esquadra no es facin a la Ciutat de la Justícia, sinó a les comissaries que el Departament d'Interior designi, amb l'objectiu d'evitar la concentració de l'atenció dels infants no acompanyats a aquestes dependències.

5.1.5. Dèficits d'informació a la DGAIA de la detecció de possibles infants estrangers immigrants no acompanyats

El Protocol marc no preveu posar a disposició immediata de la DGAIA aquests (suposats) infants, encara que hi pugui haver algun indici raonable de minoria d'edat (aparença física, documentació en regla, etc.), ni tampoc en preveu la notificació immediata a fi que la DGAIA desenvolupi les actuacions de protecció immediata que corresponguin. El Protocol marc preveu que "l'entitat pública de protecció de menors prestarà l'atenció immediata i l'acolliment que el MENA requereixi", sense més. La manca d'informació immediata sobre l'existència d'aquesta detecció d'un (suposat) infant fa impossible prestar sistemàticament aquesta atenció immediata. En el cas d'infants indocumentats, per exemple, aquesta notificació es produeix en algunes ocasions quan el procés de determinació de l'edat ja ha conclòs.

Pel que fa als infants estrangers immigrants no acompanyats indocumentats, el Síndic recorda que la Llei orgànica 2/2009, d'11 de desembre, de reforma de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, estableix en l'article 35.3 que els menors indocumentats han de ser atesos pels serveis competents de protecció a la infància, la qual cosa s'ha de posar en coneixement del Ministeri Fiscal. Així mateix ho estableix l'article 190.1 del Reial decret 557/2011, de 20 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, reformada per la Llei orgànica 2/2009. El protocol establert no garanteix necessàriament aquesta atenció immediata, des del moment en que no obliga a informar de manera immediata la DGAIA, ni estableix cap procediment de coordinació per garantir aquesta atenció immediata.

A la pràctica, un cop els infants són localitzats, se'ls trasllada directament als Mossos d'Esquadra perquè els identifiquin i a la Fiscalia de Menors perquè en determinin l'edat, sense garantir l'atenció immediata dels serveis de protecció a la infància i l'adolescència estipulada a la Llei d'estrangeria.

El Síndic ha demanat que canviï aquest protocol i s'ingressi els infants en centres de la xarxa de protecció mentre es determina la seva edat, ja que aquests infants, segons la normativa vigent, han de rebre la protecció i atenció de la DGAIA des del moment que són localitzats. Així doncs, cal adoptar mesures amb caràcter urgent per posar fi a

aquesta situació, incompatible amb el tracte que ha de rebre un infant.

A criteri d'aquesta institució, l'ordenament prèviament esmentat estableix una corresponsabilitat més gran per part de la DGAIA en l'atenció immediata dels (suposats) infants estrangers immigrants no acompanyats del que ho fa el protocol d'actuació actualment establert (també per a infants indocumentats).

Tal com ja s'ha esmentat, la LDOIA preveu en l'article 110.2 citat la intervenció de la DGAIA "mentre es fan les gestions i els tràmits establerts per la legislació sobre estrangeria per a determinar-ne l'edat". El protocol, en canvi, no preveu per a tots els casos atencions immediates per part de la DGAIA, simultàniament a l'actuació del Ministeri Fiscal de determinació de la minoria o majoria d'edat òssia.

Aquestes consideracions són pertinents per als casos de minoria d'edat, però també per als joves estrangers immigrants no acompanyats als quals el Ministeri Fiscal ha determinat la seva majoria d'edat, sigui com a resultat de les proves mèdiques de determinació estimativa de l'edat òssia, sigui com a resultat de la negativa del mateix jove a fer-se aquestes proves. Cal tenir present que hi ha casos amb sentències judicials de revocació dels decrets de determinació de l'edat en cas de menors als quals s'havia decretat una majoria d'edat sense que la DGAIA tingués necessàriament constància prèvia dels casos de suposada minoria d'edat.

Recomanació

- Revisar el protocol marc d'actuació vigent, a fi de garantir l'atenció immediata d'aquests infants per part dels serveis de protecció a la infància.

5.1.6. Dèficits d'intensitat i de qualitat de l'atenció immediata per part de la DGAIA

Tal com ja s'ha comentat, com que el procés de determinació de l'edat s'ha anat accelerant els darrers anys, i com que el circuit d'atenció de qualsevol possible infant estranger no acompanyat s'inicia amb la intervenció de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra i del Ministeri Fiscal, val a dir que l'atenció immediata no sempre es produeix, i no sempre finalitza amb l'ingrés en centre, especialment per a joves indocumentats.

En aquest sentit, nombroses queixes rebudes a aquesta institució remetent a la manca d'acompanyament per part d'aquesta administració al llarg del procés de determinació de l'edat, bé durant l'estada a les dependències de la Fiscalia, bé durant les proves (trasllat a hospital, etc.). Així, del conjunt d'aquests expedients se'n desprèn que, amb relació a (suposats) infants sotmesos a procediments de determinació de l'edat, la DGAIA no garanteix de manera adequada el dret del presumpte infant sense referents familiars a ser informat degudament respecte dels seus drets i respecte del significat i l'abast de la situació en la qual es troba, ni respecte de quin és el procediment que se segueix, quins organismes hi intervenen, quines decisions es poden prendre, quines conseqüències poden comportar, quines són les vies d'oposició de què disposen, i com i quan poden exercir-les.

Per preservar els drets dels joves sense referents familiars, aquests han de tenir informació sobre la incoació dels expedients administratius i/o judicials que els afectin. Cal garantir que els professionals que intervenen en aquest

procediment informin els joves del que implica la seva actuació d'una manera completa i adequada segons la seva edat i les seves circumstàncies, i sobre els seus drets (dret de ser escoltat, dret a la notificació, dret a l'assistència lletrada, etc.).

A banda de l'assistència lletrada, el dret a ser informats i escoltats també remet a la intervenció de la DGAIA, d'acord amb les seves competències d'atenció immediata i de protecció dels joves estrangers no acompanyats que són menors d'edat o que al·leguen ser-ho.

A criteri del Síndic, aquesta atenció immediata no només implica satisfer les seves necessitats de subsistència bàsiques (alimentació, etc.), ni tampoc s'ha de limitar a l'ingrés en un centre de primera acollida o d'acolliment, sinó requereix garantir de manera activa els seus drets durant aquesta primera fase d'atenció, mentre no s'aclareixen els dubtes sobre l'edat i mentre no es fa efectiva la tutela, en cas de minoria d'edat. El dret a ser informat o a ser escoltat, doncs, és un d'aquests drets, i no es pot garantir convenientment si no hi ha un acompanyament al llarg del procés de determinació de l'edat (o, com a mínim, en els moments clau) per part de la DGAIA.

Respecte a la regulació, la DGAIA exposa en els seus informes que el contingut de l'atenció immediata, igual que la resta de preceptes del títol V de la Llei 14/2010, ha de ser objecte de desplegament reglamentari, d'acord amb el que preveu la disposició final primera de la mateixa Llei, en el marc del procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general regulat per la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

Recomanacions

- Garantir que la DGAIA especifiqui i reguli en què consisteix l'atenció immediata (mentre dura el procés de determinació de l'edat), des d'una perspectiva comprensiva dels drets dels infants, i que vetlli per garantir l'acompanyament adequat d'aquests joves en el procés de determinació de l'edat.
- Garantir que la DGAIA vetlli pel dret del presumpte infant sense referents familiars a ser informat degudament respecte dels seus drets i dels procediments que l'afecten. La manca d'intervenció de l'administració competent en la protecció a la infància davant d'un cas de manca d'assistència lletrada, per exemple, proporcionant informació als joves dels recursos existents, pot representar un dèficit en la seva atenció immediata, des del moment que no actua davant d'un procés de possible indefensió.

5.1.7. Consideració de l'interès superior de l'infant en l'elaboració dels protocols de detecció i atenció immediata

Després d'analitzar el paper que tenen les diferents institucions que hi intervenen, i els procediments establerts d'atenció immediata dels joves estrangers immigrants no acompanyats, sembla com si el Protocol marc respongués més a una voluntat d'evitar problemes de governabilitat del sistema de protecció, relacionats amb períodes de saturació de places o amb dificultats pressupostàries, i de controlar els fluxos immigratoris i els canals de regularització de persones majors d'edat que al·leguen una falsa minoria d'edat, que no pas a una voluntat d'atendre de manera òptima joves menors d'edat sense referents familiars en situació de vulnerabilitat social.

En altres paraules, sembla com si els protocols esmentats estiguessin dissenyats per respondre millor al problema dels joves majors d'edat que al·leguen una minoria d'edat, que no pas al dels joves menors d'edat que ho són en realitat i que estan desprotegits (tinguin aparença física de menors o no, tinguin documentació o no).

Per aquest motiu, el Síndic recorda que la Convenció sobre els drets de l'infant,

adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 20 de novembre de 1989 estableix en l'article 3 que "en totes les accions que concerneixen l'infant, tant si són portades a terme per institucions de benestar social públiques o privades, tribunals de justícia, autoritats administratives o cossos legislatius, la consideració principal ha de ser l'interès primordial de l'infant".

Així mateix, la LDOIA estableix com a principi rector en l'article 5 l'interès superior de l'infant o l'adolescent, i més concretament que "l'interès superior de l'infant o l'adolescent ha d'ésser el principi inspirador i fonamentador de les actuacions públiques", i que "les normes i les polítiques públiques han d'ésser avaluades des de la perspectiva dels infants i els adolescents, per garantir que inclouen els objectius i les accions pertinents adreçats a satisfer l'interès superior d'aquestes persones".

Tal com s'ha manifestat precedentment, a criteri d'aquesta institució, aquest protocol no té en compte plenament aquest interès primordial de l'infant, ja que aquests circuits recollits en el protocol semblen ser més funcionals per atendre les situacions de falsa minoria d'edat, i hi ha altres circuits i procediments que garantirien una millor protecció dels infants migrants no acompanyats.

5.1.8. Ingress d'infants migrants no acompanyats a centres d'internament per a estrangers (CIE) per a adults

A través dels mitjans de comunicació, el Síndic va tenir constància que dotze infants migrants no acompanyats van estar internats al CIE de la Zona Franca, després de ser interceptats a la costa mediterrània. Els infants, que havien ocultat la seva condició de menors d'edat, van poder sortir tutelats per la DGAIA quan el procés de determinació de l'edat va permetre decretar la seva minoria d'edat.

Aquesta és una constatació més dels dèficits de garanties en els circuits d'atenció dels infants migrants no acompanyats, que no garanteixen adequadament que tots els infants migrants que es troben a Catalunya sense referents familiars, encara que ocultin la seva minoria d'edat, siguin protegits des del primer moment, tal com preveu la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant.

Aquesta situació també constata que els protocols i circuits vigents estan més pensats per impedir que un possible migrant major d'edat es faci passar per menor per obtenir un tractament més favorable per regularitzar la residència, que no pas per evitar que possibles infants, que tenen dret a una major protecció, siguin tractats com a adults.

Durant l'any 2017, van ingressar al CIE de Barcelona 1.822 persones, de les quals 137 van al·legar la minoria d'edat, un cop ingressats. Si bé només 12 d'aquests van ser declarats finalment menors d'edat, els procediments de determinació de l'edat es fan de manera lenta, de vegades més que quan aquestes persones són detectades al carrer i són posades a disposició de la Fiscalia. En una de les queixes presentades a aquesta institució, l'infant en qüestió va estar 18 dies ingressat al CIE.

Cal recordar que l'ordenament jurídic impedeix l'ingrés al CIE de menors d'edat, i que hi hagi menors que estiguin residint en centres conjuntament amb adults. Un 16,1% de les persones internades al CIE de Barcelona l'any 2017 tenia antecedents policials.

En el cas dels joves que estan ingressats al CIE i manifesten ser menors, se'ls practiquen les proves. En cas que el resultat de les proves determini una majoria d'edat, els joves tornen al CIE sense tenir dret a la designació d'advocat del torn d'ofici especialitzat per impugnar la majoria d'edat i defensar que són menors.

En relació amb aquests casos, el Comitè dels Drets de l'Infant ha demanat que no es retornin al CIE els joves i que se'ls ingressi cautelarment en un centre de protecció.

Recomanacions

- Establir els procediments necessaris en l'ingrés al CIE per garantir que infants migrants no acompanyats no hi puguin accedir.
- Garantir per als joves ingressats al CIE l'accés al torn d'ofici especialitzat per a menors migrants i la possibilitat de defensar jurídicament la minoria d'edat.

5.2. IDENTIFICACIÓ DELS JOVES ESTRANGERS NO ACOMPANYATS: EL VALOR DE LA DOCUMENTACIÓ

5.2.1. Restriccions en la valoració de la documentació aportada i incompliments de la doctrina del Tribunal Suprem

El Protocol marc anteriorment referit estableix el procediment i també els supòsits en què els infants migrants no acompanyats han de sotmetre's al procés de determinació de l'edat, al marge del que estableixi la documentació aportada.

Aquest protocol preveu que les dades contingudes en la documentació emesa per les autoritats estrangeres no tenen presumpció de veracitat i no constitueixen una prova plena sobre l'edat si no hi ha un conveni o tractat internacional que ho reconegui expressament. Tot i això, aquesta documentació tampoc no és suficient per reconèixer la condició de minoria d'edat si concorren circumstàncies relacionades amb la falsificació d'aquests documents i amb l'existència de dades inversemblants. Quan concorren aquestes circumstàncies, el Protocol considera que l'estranger es troba indocumentat.

La Secció de Menors de la Fiscalia Provincial de Barcelona aplica la prevalença de l'edat derivada dels resultats de les proves mèdiques per sobre de l'edat referida als passaports o altres documents d'identitat en els casos de joves estrangers no acompanyats procedents de països amb qui, a criteri d'aquesta fiscalia, l'Estat espanyol no té subscrit cap tractat o conveni especial que obligui a donar per certes les dades que consten en els documents esmentats.

A criteri del Síndic, aquesta és una aproximació excessivament restrictiva, atès que la valoració de la documentació aportada es posa en dubte en funció del país de procedència, més que no pas en cas d'indici de falsedat. La Instrucció 8/2010 relativa al Protocol d'actuació amb els infants i adolescents immigrants sense referents familiars en els centres d'acolliment de la DGAIA, superada actualment pel Protocol marc, per exemple, parteix d'una aproximació menys

restrictiva quan estableix que “en cas de dubte sobre la documentació aportada, la identitat o l'edat del menor, o en el cas que la documentació requerida no arribi, el centre d'acollida ho posarà en coneixement del referent del servei territorial. Quan hi hagi dubtes sobre les dades o la documentació aportada, se n'ha d'informar els Mossos d'Esquadra i si s'escau, la Fiscalia i la Subdelegació del Govern”.

En aquest sentit, convé afegir que el Tribunal Suprem va pronunciar-se sobre aquesta matèria i va crear doctrina en sentències del Ple de dates 23 i 24 de setembre de 2014 (recursos núm. 1382/2013 i 280/2013, respectivament), reiterada en dues sentències de 16 de gener de 2015 (recursos núm. 1406/2013 y 214/2014), 23 de març de 2015 (recurs núm. 2223/2013), dos de 22 de maig de 2015 (recursos núm. 908/214 i 536/2014) i 18 de juny de 2015 (recurs núm. 343/2014). Així, es reitera com a doctrina jurisprudencial que “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”.

A diferència del Protocol marc, i a criteri del Síndic, aquesta doctrina parteix d'una base més propera a la presumpció de veracitat de les dades identificatives contingudes en la documentació, sempre que no hi hagi una raó de pes que ho justifiqui.

En aquest sentit, el Síndic ha rebut informació relacionada amb algunes situacions de persones immigrades no acompanyades que, malgrat disposar d'un

passaport o document equivalent d'identitat, del qual es desprèn la seva minoria d'edat, sembla que se'ls ha practicat les proves d'edat. Hi ha sentències que revoquen decrets de la Fiscalia de majoria

d'edat basades en la doctrina del Tribunal Suprem (per exemple, la Sentència núm. 229/2016, de 19 de maig de 2016, del Jutjat de Primera Instància núm. 18 de Barcelona).

Recomanacions

- Instar, el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, a modificar el protocol d'atenció de joves immigrants no acompanyats existent en l'actualitat, tenint en compte la doctrina jurisprudencial del Tribunal Suprem i el Protocol marc estatal sobre determinades actuacions en relació amb infants migrants no acompanyats (BOE núm. 251 de 16 d'octubre de 2014).
- Modificar el circuit d'atenció per a aquells infants o adolescents immigrants no acompanyats que disposen de passaport o document equivalent d'identitat del qual es desprèn la seva minoria d'edat, a fi que no puguin ser considerats estrangers indocumentats per ser sotmesos immediatament a les proves de determinació d'edat sense abans ser posats a disposició de la DGAIA.

5.2.2. La manca de comprovacions de la validesa de la documentació aportada

La Consulta 1/2009 de la Fiscalia General de l'Estat establia que “ante la duda que genera el documento, considera conveniente que la autoridad competente en el asunto realice todas las comprobaciones necesarias, en particular con el interesado y que, en caso necesario, proceda, si es posible, de acuerdo con las autoridades del lugar de que se trate, a una comprobación de que existe ese acta en los registros del Estado de origen y de su conformidad con el documento presentado”.

En una línia similar, el Protocol d'actuació entre la Secretaria d'Infància i Adolescència del Departament d'Acció Social i Ciutadania i la Direcció General de la Policia del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació per garantir la protecció dels infants i adolescents en situació de risc o desemparament (18 de juny de 2010), en cas de dubte de la validesa de la documentació o de l'edat que s'hi acredita, atribueix a la DGAIA les comprovacions oportunes amb la representació diplomàtica corresponent, sobretot en aquells casos en què s'aportin fotocòpies o documents identificatius que no siguin el passaport. Addicionalment, en aquests casos de dubte, els Mossos d'Esquadra fan les diligències oportunes i

n'informen la DGAIA i el Ministeri Fiscal als efectes oportuns, sens perjudici de les diligències penals per falsedat documental pertinents. De la lectura del protocol no se'n desprèn la necessitat de comprovar la falsedat de la documentació aportada i d'instar-ne la invalidació, si escau.

El Protocol marc, en canvi, és menys explícit en aquest aspecte: no fa referència a la necessitat de fer comprovacions sobre la validesa de la documentació aportada, ni especifica la necessitat de sol·licitar la intervenció de la policia científica per verificar l'autenticitat del passaport, o d'instar un procediment judicial per destruir la presumpció de veracitat d'aquell document.

A criteri del Síndic, si no es considera veraç la informació que consta en la documentació aportada, la Fiscalia o la DGAIA haurien de dur a terme les comprovacions corresponents amb les autoritats dels països d'origen dels joves.

En aquest sentit, el Síndic recorda especialment que l'actuació de la DGAIA, atès que és l'administració encarregada de la protecció dels infants i adolescents a Catalunya, ha de guiar-se pel principi de l'interès superior de l'infant i de respecte a la presumpció de minoria d'edat fins que la presumpció de veracitat documental sigui

destruïda mitjançant prova en contrari en seu judicial (tal com estableixen la Sentència de 6 de maig de 2004 del Jutjat de Primera Instància núm. 1 de Santander i la Sentència núm. 424/424/2006 de la Secció Setena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Madrid, per exemple). Mentre durés el procés, el tractament i l'atenció de la persona afectada hauria de ser la de presumpte infant. A criteri del Síndic, poden haver-hi indicis de falsedat documental, però aquests no comporten l'existència d'una presumpció de falsedat documental que pugui fonamentar jurídicament l'actuació administrativa per arribar a la decisió de no protegir un presumpte infant.

L'estudi de les queixes posa de manifest que la manca de consideració per part de la Fiscalia i de la DGAIA de l'edat que consta en el passaport no ve precedida generalment per actuacions de verificació de la validesa d'aquesta documentació ni de les condicions de tramitació. Només en algun cas, especialment quan es detecta una presumpta manipulació física del document aportat (com succeeix amb la Q 00463/2010), aquesta documentació és enviada, per exemple, a la Unitat Central de Documentació de la Divisió de la Policia Científica dels Mossos d'Esquadra perquè en faci un estudi i perquè verifiqui si s'ha produït una falsificació documental. Aquestes

actuacions de validació són pertinents, especialment, si es té present que els resultats de les proves mèdiques no poden determinar l'edat amb exactitud.

En tot cas, la DGAIA defensa que els cossos i les forces de seguretat i la Fiscalia de Menors són els òrgans competents per valorar la fiabilitat de la documentació aportada pel menor estranger no acompanyat, pel que fa a l'edat assenyalada en el document.

Sobre aquest assumpte, en el marc de diverses resolucions, el Síndic de Greuges ha conclòs que no s'haurien de concebre com a indocumentats els menors que presenten passaports legalment expedits pels seus països d'origen o no declarats invàlids per cap organisme competent, amb validesa per acreditar-ne la identitat davant dels organismes oficials. De fet, l'experiència d'aquesta institució n'ha constatat la validesa en nombrosos casos en què la mateixa Administració no ha permès a aquests joves, un cop expulsats dels sistemes de protecció a la infància, fer ús dels serveis de la xarxa d'atenció d'adults perquè eren considerats menors d'edat, d'acord amb la seva documentació en regla. A més, aquesta és la documentació que empren aquests joves a l'hora d'empadronar-se o de sol·licitar plaça a l'oferta formativa, per exemple.

Recomanacions

- Independentment de les actuacions endegades per via mèdica, promoure que la DGAIA i els organismes competents que corresponguin duguin a terme de manera sistemàtica actuacions per la via documental, a fi de verificar el grau de validesa i d'adequació de la tramitació de la documentació aportada (passaports, certificats de naixement, llibres de família, etc.).
- No considerar indocumentats aquests joves i tenir en compte l'edat que consta en la seva documentació legal, sempre que no estigui invalidada i sempre que no es pugui acreditar legalment una situació de majoria d'edat.

5.2.3. La dificultat de determinar el dubte raonable sobre l'edat real i la documental

D'acord amb les informacions aportades pel Ministeri Fiscal i pel Departament d'Interior, en casos de joves no indocumentats els dubtes sobre la validesa de la documentació identificativa (passaport, document d'identitat del país d'origen o documents equivalents) acostumen a originar-se per deficiències formals (possible manipulació, manca d'original sense còpia autenticada, etc.) però també, i de manera especial, per discrepàncies entre l'edat que apareix a la documentació aportada i l'edat aparent derivada de l'observació de l'aspecte físic del jove. Particularment, d'acord amb els protocols de coordinació entre administració protectora, cossos de seguretat i Ministeri Fiscal, els joves que aporten documentació vàlida que acredita la seva minoria d'edat però l'aspecte físic del quals fa dubtar raonablement sobre l'edat acreditada, són posats a disposició de la Fiscalia, a fi que aquesta dictamini la pràctica de les proves de determinació de l'edat.

No obstant això, l'experiència acumulada pel Síndic de Greuges posa de manifest que la pràctica de les proves mèdiques no s'aplica només en casos de dubte raonable. Hi ha joves documentats amb aparença de possible minoria d'edat (encara que també amb aparença de possible majoria d'edat) que han estat sotmesos a proves de determinació de l'edat. A criteri d'aquesta

institució, d'acord amb les previsions recollides en la Convenció sobre els drets dels infants de les Nacions Unides, en el cas de joves documentats el dubte sobre la minoria d'edat en la valoració de l'aparença física hauria de recaure a favor del menor (*favor minoris*), especialment si es tenen en compte els marges d'error de les proves de determinació de l'edat. En el cas de joves documentats, la pregunta que cal formular-se no és si aquests joves poden ser majors d'edat, sinó si poden ser menors (i, en cas afirmatiu, no iniciar el procediment de determinació de l'edat a partir de proves mèdiques que no són plenament fiables).

En el marc d'altres resolucions, el Síndic de Greuges ha recordat a les administracions competents que les valoracions sobre l'aparença física que puguin fer persones d'origen autòcton no especialistes poden estar esbiaixades per raó de raça. L'exploració de l'experiència prèvia del menor en el país d'origen o al llarg del període migratori seguit i l'establiment de comunicacions amb la família d'origen, per exemple, són actuacions que poden aportar indicis més valuosos que l'aparença física a l'hora de determinar una presumpta majoria d'edat. Aquestes actuacions podrien desenvolupar-se més adequadament si els circuits d'atenció immediata d'aquests joves sobre els quals hi ha indicis raonables d'una possible minoria d'edat poguessin comptar amb una intervenció més intensiva dels equips tècnics de la DGAIA.

Recomanació

- Garantir, els organismes competents, que, en aplicació del principi *favor minoris*, es practiquin proves mèdiques de determinació de l'edat només en cas que no hi hagi dubte, per aparença física o per qualsevol altra condició, d'una situació de majoria d'edat, i que es reguli què es considera *dubte raonable*.

5.2.4. La no-ponderació sistemàtica del principi de proporcionalitat en la decisió de qüestionar la validesa de la documentació

Quan s'analitza quins joves han de ser sotmesos a la determinació de l'edat per mitjà d'aquestes proves mèdiques, cal tenir en compte la conveniència del Ministeri Fiscal de consultar el Registre de menors estrangers no acompanyats que regula l'article 111 del Reial decret 2393/2004, de 30 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social. Aquesta pràctica ja la duen a terme de manera sistemàtica els cossos policials que s'ocupen de la identificació del (suposat) menor.

El document "Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España" trasllada la preocupació dels metges forenses per la possibilitat que els infants no acompanyats siguin sotmesos a una excessiva exposició a radiacions ionitzants amb fins únicament pericials i, per evitar-ho, recomanen no només que es consultin els registres, sinó també que les proves radiològiques es facin en les condicions tècniques de mínima radiació ionitzant emesa, i que s'assegurin les mesures de radioprotecció del menor i s'evitin les incidències repetides en cada sessió.

La doctrina de la Fiscalia General de l'Estat (per exemple, Consulta 1/2009), si bé estableix que la pràctica d'aquestes proves afecta el dret constitucional a la integritat física però constitueix una intervenció corporal de caràcter lleu que requereix, només, el consentiment del titular, recorda la conveniència de ponderar en cada cas l'oportunitat de dur-les a terme, mitjançant una valoració de les circumstàncies concurrents i de la cerca de la solució menys perjudicial per a aquests joves. La mateixa Consulta 1/2009 recorda que el procés de determinació de l'edat ha de respectar en cada cas el principi de proporcionalitat a l'hora de ponderar les circumstàncies que recomanen endegar el procés, la qual cosa suposa "constatar si

cumple determinados requisitos o condiciones; concretamente debe valorarse si la medida en cuestión es adecuada para conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, resulta necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución del mismo propósito con igual eficacia; es decir, el carácter imprescindible de la misma, por no disponerse de otras menos lesivas y con igual aptitud para lograr el fin propuesto (juicio de necesidad); y, finalmente, ha de analizarse si la medida es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto), o dicho de otro modo, si el sacrificio de los intereses individuales que comporta la injerencia guarda una relación razonable y proporcionada con la importancia del interés público que se trata de salvaguardar".

En aquesta línia, tot i que no només referida als efectes de la pràctica de les proves mèdiques, la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, de modificació parcial del Codi civil i de la Llei d'enjudiciament civil, modificada per la Llei 26/2015, de 28 de juliol, estableix que "el fiscal ha de fer un judici de proporcionalitat que ponderi adequadament les raons per les quals es considera que el passaport o document equivalent d'identitat presentat, si s'escau, no és fiable".

Cal destacar, alhora, la doctrina jurisprudencial del Tribunal Suprem, esmentada anteriorment, que preveu que, quan es posa en qüestió la validesa de les dades de la documentació, "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".

A criteri del Síndic de Greuges, hi ha determinades situacions, com pot succeir amb els casos en què la documentació estableix que la majoria d'edat s'assoleix al cap de pocs mesos o poques setmanes, en les quals aquest principi de proporcionalitat es pot veure clarament qüestionat. Cal tenir present, novament, que les proves mèdiques tenen marges significatius d'error i que

només determinen l'edat de manera aproximada. Atès el manament del Síndic de Greuges, aquestes consideracions són pertinents quan el procés de determinació de l'edat parteix d'actuacions prèvies per part d'altres administracions, com la mateixa DGAIA o la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra.

L'estudi de les queixes constata que hi ha nombrosos joves als quals, tot i tenir, segons

el passaport, una edat molt propera a la majoria d'edat (més de 17,5 anys), se'ls practiquen proves mèdiques per determinar aquesta majoria. Val a dir que, a més, malgrat que aquestes proves tenen un marge d'error significatiu, hi ha casos en què l'edat resultant de la prova és de més de divuit anys i l'edat que consta en el passaport és de divuit anys menys alguns dies.

Recomanació

- Aplicar, la DGAIA i la resta d'organismes competents, el principi de proporcionalitat a l'hora d'adoptar la decisió de practicar proves de determinació de l'edat als joves estrangers no acompanyats, especialment quan aquests puguin tenir per passaport una edat legal propera a la majoria d'edat.

5.2.5. La situació de llimbs legals per la manca de reconeixement de la documentació legal en regla

Els darrers anys, professionals, entitats cíviques i els mateixos joves afectats s'han adreçat al Síndic de Greuges per expressar la seva preocupació respecte de possibles vulneracions de drets de les diverses administracions responsables en referència a la protecció, l'atenció i la repatriació de menors migrants que es troben sols a Catalunya, sense referents familiars.

En aquest sentit, un dels col·lectius en una situació de més vulnerabilitat social està conformat per aquells joves que tenen documentació en regla que acredita la seva minoria d'edat legal i que són considerats majors d'edat pels sistemes de protecció a la infància basats en l'edat òssia que resulta de les proves mèdiques.

D'entrada, convé tenir present que, si bé hi ha països amb registres civils sense garanties, i que la documentació identificativa que expedeixen legalment no sempre comprèn l'edat real dels joves, les proves mèdiques disposen de marges significatius d'error i només determinen l'edat de manera aproximada. Això fa que ens trobem davant de nois que responen a una minoria d'edat legal, d'acord amb el que acredita la seva documentació en regla, i que romanen fora del sistema de protecció

a la infància per una majoria d'edat òssia aproximada, d'acord amb el resultat de les proves. El Síndic de Greuges recorda que, amb aquests antecedents, és probable que hi hagi menors d'edat reals que romanguin desprotegits per l'Administració, circumstància que vulneraria l'ordenament jurídic vigent.

Dit això, val a dir que aquests joves experimenten una situació de llimbs legals des del moment en que no són considerats plenament menors, ni tampoc majors d'edat, i no hi ha una administració que clarament es responsabilitzi de donar resposta a les seves necessitats socials bàsiques. De fet, l'experiència d'aquesta institució ha constatat nombrosos casos en què la mateixa Administració no ha permès a aquests joves, un cop expulsats dels sistemes de protecció a la infància, fer ús dels serveis de la xarxa d'atenció d'adults perquè eren considerats menors d'edat, d'acord amb la seva documentació en regla. Si bé a partir sobretot de l'any 2010 la coordinació entre administracions i serveis ha permès corregir substancialment aquest dèficit, l'activitat del Síndic constata que encara avui hi ha casos de joves que queden fora tant de la xarxa d'atenció a la infància com de la xarxa d'adults.

Per evitar aquestes situacions, el Síndic defensa que l'administració competent no consideri indocumentats els joves que

aporten documentació en regla, encara que aquesta pugui incorporar informació presumptament no vàlida sobre l'edat, i ha demanat que es tingui en compte l'edat que consta en la seva documentació legal sempre que no es pugui acreditar legalment una majoria d'edat, o sempre que aquella documentació no sigui invalidada.

En positiu, val a dir que el Consorci de Serveis Socials de Barcelona ha creat una sèrie de places residencials específiques durant aquest any 2010 que permeten atendre durant un període de temps aquests joves. No obstant això, es tracta d'un recurs limitat i no consolidat des del punt de vista pressupostari.

La situació de llimbs legals d'aquests joves, a més, genera enormes disfuncions quant a promoure la seva integració social, l'exercici del seu dret a l'educació, la seva inserció sociolaboral, etc.

La no-assimilació de la seva minoria d'edat i la conseqüent manca de tutela per part de la DGAIÀ comporta la manca de tramitació de la seva documentació de residència, i la manca d'una possible inserció laboral com a menor i la participació a l'oferta de formació ocupacional. És il·lustratiu, per exemple, que aquests joves tinguin dificultats per empadronar-se pel fet de ser considerats menors d'edat i no tenir tutor legal, o que es quedin sense poder accedir als programes de formació i inserció (PFI) subvencionats pel Departament de Treball, tot i ser una oferta regulada per la legislació en matèria d'educació, autoritzada pel Departament d'Ensenyament i que dona accés a una acreditació educativa, pel fet de no tenir permís de residència i no poder inscriure's al SOC.

Des del Síndic, de forma contínua, s'han anat constatant les dificultats de garantir una actuació institucional integrada i coordinada vers aquests joves estrangers no acompanyats que respecti els seus drets més elementals. Per fer front a aquesta problemàtica, aquesta institució demana més corresponsabilitat a les diferents administracions afectades i també més esforços de normalització de les respostes que es donen, de manera integrada, a les xarxes protectora, educativa, laboral, de salut, etc. Els departaments de Justícia, Ensenyament, Salut i Afers Socials i Famílies

haurien d'establir, amb urgència, formes de treball conjunt i d'ajuda mútua per dissenyar conjuntament els recursos i les estratègies necessàries que millor garanteixin l'atenció i la integració social d'aquest col·lectiu.

5.2.6. Contradiccions sobre la determinació de l'edat d'accés a la majoria

És comú afirmar que la determinació de l'edat a partir de la qual s'accedeix a la majoria d'edat és part de l'estatut personal i, en conseqüència, ve determinada per l'ordenament nacional de cada persona. En conseqüència, quan l'ordenament espanyol determina un règim per a menors d'edat, aquest és aplicable a tots aquells que ho són d'acord amb la fixació legal de l'edat en el seu país d'origen.

Malgrat el consens sobre el principi, el cert és que la seva aplicació pràctica en l'àmbit de l'estrangeria és molt reduïda i fins i tot inexistent en el cas dels infants no acompanyats. Al contrari, la determinació de la majoria d'edat segueix la regla espanyola, de manera que el compliment dels divuit anys determina l'accés a la majoria i la finalització del règim de protecció a la infància.

Aquesta pràctica es justifica habitualment per les raons següents:

- La dificultat de conèixer la regulació legal a cada país: aquest primer i tradicional argument resulta sorprenent, en la mesura que el coneixement d'aquest element, almenys en els principals països d'origen de la immigració a Espanya, no sembla que tingui una dificultat extraordinària. Però sobretot, en la mesura que la prova del contingut del dret estranger (quan és necessària) correspon a qui l'al·lega i, per tant, n'hi hauria prou amb l'aportació per part del menor (o del seu representant o defensor, paper que en el cas que ens ocupa correspon al Ministeri Fiscal) de la certificació corresponent de la representació diplomàtica a Espanya del país en qüestió.
- La progressiva generalització dels divuit anys mitjançant acords internacionals i la corresponent modificació dels drets nacionals. El mateix argument posa de manifest la referència final a la situació en

cada ordenament: la progressiva generalització impulsada per les organitzacions internacionals no es converteix en norma aplicable fins que és lliurement assumida per cada estat, per la qual cosa és necessari mantenir la remissió als ordenaments nacionals corresponents.

- L'aplicació de l'edat de divuit anys fixada pel dret espanyol d'estrangeria com a norma especial en matèria de minoria d'edat. S'ha defensat que la remissió a l'estatut personal, pel que fa a la determinació de l'edat límit de la minoria, no és aplicable en matèria d'estrangeria, atès que la legislació espanyola en aquesta matèria significaria una excepció al principi i l'aplicació general dels divuit anys. Al marge ara de la qüestió de si legalment seria possible establir una regla d'aquest tipus, aquesta afirmació no es correspon amb la Llei d'estrangeria, que en cap moment fa referència als divuit anys ni al dret espanyol en aquesta matèria, sinó que es refereix sempre a la minoria d'edat en abstracte i sempre, naturalment, a estrangers menors d'edat. Si el legislador hagués volgut establir una norma específica en aquesta matèria ho podria haver fet (cal recordar que l'article 35 de la LODILE ha estat profundament reformat l'any 2010, amb una discussió parlamentària específica sobre la qüestió dels menors i sense menció a una eventual aplicació general de l'edat dels divuit anys), però atès que no és així i que en canvi hi ha la prescripció general del Codi civil sobre aplicació del dret nacional a l'estatut personal, no pot sostenir-se que la llei espanyola fixi els divuit anys com a regla d'aplicació general als infants migrants.

- Finalment, i de manera més sòlida, s'ha plantejat la possibilitat d'aplicar els divuit anys com a norma imperativa del dret espanyol, que s'imposaria a la de l'estatut personal com, per exemple, succeeix amb la prohibició de la poligàmia. Les normes imperatives responen, però, a la protecció bé dels drets de la persona bé dels valors fonamentals de l'ordenament: cap d'aquests elements justifica la imposició dels divuit anys com a edat màxima d'accés a la majoria d'edat. Ben al contrari, justificaria l'aplicació dels divuit anys quan el dret nacional fixés una edat inferior en la mesura que la protecció de la persona justificaria l'aplicació del règim especialment protector de la minoria d'edat, però en cap cas l'aplicació

del règim de majoria d'edat quan no s'ha superat l'edat corresponent al dret de l'estatut personal. Ni els valors fonamentals de l'ordenament espanyol exigirien aquesta imposició, ni molt menys la protecció de la persona, especialment en matèria d'estrangeria.

En conclusió, l'edat d'accés a la majoria és un element de l'estatut personal que, en conseqüència, ve fixat pel dret nacional de cada persona, amb l'únic límit de l'aplicació dels divuit anys com a norma imperativa si el dret nacional en fixés una d'inferior. La prova de la norma estrangera correspon a qui l'al·legui, per qualsevol dels mitjans admissibles en dret, i especialment mitjançant l'aportació d'un certificat per part de la representació diplomàtica corresponent o del Ministeri d'Afers Estrangers. En aquest sentit, seria especialment aconsellable que les autoritats espanyoles comptessin amb la informació mínima de l'edat d'accés a la majoria en els països en què s'origina majoritàriament la immigració que arriba a Espanya, i que prescindís així de problemes de prova en aquests casos (la qual cosa seria fàcilment realitzable amb una senzilla gestió de les autoritats diplomàtiques espanyoles als països corresponents).

Un cop determinat sens dubte que és el dret d'origen el que determina l'edat d'accés a la majoria, cal plantejar-se la situació d'aquelles persones respecte de les quals es desconeix la nacionalitat. En aquest cas, i d'acord al que s'ha exposat sobre l'aplicació dels divuit anys com a norma imperativa de protecció mínima, pot defensar-se l'aplicació de la norma espanyola. Cal tenir en compte, però, que:

- L'aplicació de la norma espanyola només és possible quan s'estableixi la impossibilitat de determinar la nacionalitat d'origen (qüestió que a més implica habitualment la impossibilitat de procedir a una expulsió).

- Mentre es determina la nacionalitat, cal tenir en compte la possibilitat que l'estranger sigui menor malgrat tenir més de divuit anys si el país possible de nacionalitat que s'investiga determina una edat superior d'accés a la majoria d'edat. En aquest cas, i a criteri del Síndic, caldria aplicar cautelàriament un règim de protecció que garantís els drets del menor.

5.2.7. Dèficits en el funcionament del Registre de menors estrangers no acompanyats

El Reial decret 557/2011, de 20 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, després de la reforma mitjançant la Llei orgànica 2/2009, regula en l'article 215 el Registre de menors estrangers no acompanyats. En concret, aquest ordenament estableix que "a la Direcció General de la Policia i de la Guàrdia Civil hi ha d'haver un Registre de menors no acompanyats, amb efectes exclusius d'identificació (...). El Registre ha de contenir en assentaments personals, individualitzats i numerats, les dades (...) referents a la identificació dels menors estrangers no acompanyats, documentats i indocumentats, la minoria d'edat dels quals sigui indubtable des del moment de la seva localització o hagi estat determinada per decret del Ministeri Fiscal".

Aquest registre ha de facilitar i agilitar el procés d'identificació dels infants estrangers no acompanyats, evitar la repetició de processos de determinació de l'edat, amb les corresponents proves mèdiques, i prevenir l'existència de determinades males pràctiques dels mateixos infants en l'al·legació de falses minories d'edat.

Amb tot, el Registre de menors estrangers no acompanyats té des dels orígens problemes de fiabilitat i de significació, en part pel fet que hi ha informació incompleta, disparitat de condicions i garanties mèdiques i jurídiques en els procediments de determinació de l'edat en les diferents comunitats autònomes i errors induïts pels mateixos infants i joves en la identitat i documentació aportades en el passat.

La mateixa Instrucció 1/2012 sobre la coordinació del Registre de menors estrangers no acompanyats, de la Fiscalia General de l'Estat, reconeix que "la informació que actualment conté el Registro es incompleta y, en algunos casos, es errónea. A ello ha contribuido una variedad de factores de la más diversa naturaleza: el incumplimiento por los Entes Públicos de su obligación de facilitar datos; la inexistencia de un servicio permanente y en todos los territorios de las unidades de la

policía científica para llevar a cabo las diligencias identificativas adecuadas (impresión de huellas dactilares y fotografía); la concurrencia en la localización e intervención del menor de distintos cuerpos de seguridad sin la adecuada coordinación con el Cuerpo Nacional de Policía; los traslados institucionales de los menores a centros públicos de otras Comunidades Autónomas o a organizaciones no gubernamentales sin la correspondiente comunicación [...]".

L'experiència d'aquesta institució constata que, a causa d'aquests dèficits, hi ha hagut casos, per exemple, en què el Ministeri Fiscal ha decretat una situació de majoria d'edat arran de la informació continguda en el Registre esmentat i que, un cop fetes les al·legacions corresponents, aportada nova documentació i practicades les proves mèdiques de determinació de l'edat, s'ha constatat una situació de minoria d'edat. Són casos en què els infants han pogut estar períodes de temps significatius sense la protecció de l'Administració a causa d'aquests problemes del Registre de menors estrangers no acompanyats.

Entre altres aspectes, el Reial decret 557/2011, de 20 d'abril, estableix en l'article 215.3 que "per garantir l'exactitud i la integritat del Registre, el Ministeri Fiscal pot requerir als serveis públics de protecció a la infància, forces i cossos de seguretat de l'Estat, policies autonòmiques, policies locals, institucions sanitàries i a qualsevol altra entitat pública o privada la remissió de totes les dades que tinguin en poder seu sobre menors estrangers no acompanyats. Aquestes dades s'han de trametre a la Direcció General de la Policia i de la Guàrdia Civil per actualitzar el Registre".

La Instrucció 1/2012 sobre la coordinació del Registre de menors estrangers no acompanyats, de la Fiscalia General de l'Estat, també assenyala que "los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas dirigirán un requerimiento general a los órganos competentes sobre Servicios Públicos de Protección de Menores y Policías autonómicas para que cumplimenten la remisión de datos que obran en su poder sobre MENAs que deban acceder al Registro". Val a dir que, segons la informació disponible, els Mossos d'Esquadra no poden

entrar directament dades dels infants migrants al Registre de MENA, sinó que han de trametre per altres canals aquestes dades als cossos

policials estatals corresponents, i que aquests les incorporin al Registre.

Recomanacions

- **Garantir, els organismes competents, que s'estableixin els mecanismes necessaris de coordinació per garantir la qualitat i la fiabilitat de les dades registrades.**
- **Promoure que els Mossos d'Esquadra puguin introduir dades dels infants migrants al Registre de MENA.**

5.3. LA DETERMINACIÓ DE L'EDAT

5.3.1. L'elevada prevalença de (suposats) infants migrants no acompanyats a qui es practiquen proves de determinació de l'edat

La LODILE estableix en l'article 35.3 que “en els supòsits en què els cossos i forces de seguretat de l'Estat localitzin un estranger indocumentat la minoria d'edat del qual no es pugui establir amb seguretat, els serveis competents de protecció de menors li han de donar l'atenció immediata que necessiti, d'acord amb el que estableix la legislació de protecció jurídica del menor, i s'ha de posar el fet en coneixement immediat del Ministeri Fiscal, que ha de disposar la determinació de l'edat, per a la qual cosa han de col·laborar les institucions sanitàries oportunes que, amb caràcter prioritari, han de realitzar les proves necessàries”.

D'altra banda, el Reial decret 557/2011, de 20 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei orgànica 4/2000, disposa en l'article 190.1 que “en cas que la minoria d'edat d'un estranger indocumentat no es pugui establir amb seguretat, les forces i cossos de seguretat de l'Estat, quan tinguin coneixement d'aquesta circumstància o localitzin el suposat menor a Espanya, han d'informar els serveis autonòmics de protecció de

menors perquè, si s'escau, li prestin l'atenció immediata que necessiti d'acord amb el que estableix la legislació de protecció jurídica del menor. Amb caràcter immediat, s'ha de posar el fet en coneixement del Ministeri Fiscal, que ha de disposar, en el termini més breu possible, la determinació de l'edat, per a la qual cosa han de col·laborar les institucions sanitàries oportunes, que, amb caràcter prioritari i urgent, han d'efectuar les proves necessàries”.

En aquesta mateixa línia, el Protocol marc també preveu la pràctica de les proves per als estrangers indocumentats la minoria d'edat dels quals no es pugui establir amb seguretat.

En relació amb el procés de determinació de l'edat, hi ha diferents documents de referència que estableixen directrius per desenvolupar correctament aquestes actuacions. D'una banda, cal considerar les recomanacions contingudes en el document “Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España”,¹ elaborat amb el suport d'una àmplia representació de directors d'instituts de medicina legal (IML) del conjunt de l'Estat espanyol; i, de l'altra, les diferents conclusions² consensuades per aquests

¹ Garamendi, P.M.; Bañón, R.; Pujol, A.; et al. (2011). “Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España”. *Revista Española de Medicina Legal*. Volum 37 (núm. 1), p. 16-23.

mateixos directors en el marc de la jornada de treball sobre determinació forense de l'edat dels infants migrants no acompanyats que va tenir lloc el 7 d'octubre de 2010 a Madrid i va ser organitzada per la institució del Defensor del Poble.

Alhora, també cal tenir en compte la doctrina de la Fiscalia General de l'Estat sobre l'atenció dels infants migrants no acompanyats (la Instrucció 2/2001, de 28 de juny, sobre la interpretació de l'article 35 de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social; la Circular 2/2006, de 27 de juliol, sobre diversos aspectes

relatius al règim dels estrangers a Espanya; la Consulta 1/2009, sobre alguns aspectes relatius als expedients de determinació de l'edat dels infants migrants no acompanyats; etc.) i també el document de conclusions de la Trobada de Fiscals Especialistes en Menors i Estrangeria, que va tenir lloc a Madrid el 20 d'abril de 2010.

Segons les dades evolutives facilitades per la Direcció General de la Policia i la mateixa DGAIA, a un percentatge d'entre el 40% i el 50% d'estrangers que declaraven ser menors d'edat se'ls van practicar proves durant el període 2011-2017. I d'aquests, prop del 70% van ser decretats com a menors d'edat.

Taula 15: Evolució de les dades de determinació de l'edat dels infants migrants no acompanyats atesos a la Ciutat de la Justícia (2011-2017)

Any	Estrangers que declaraven ser menors a qui s'ha assignat número de menors	Pràctica joves	% pràctica joves	Minoria d'edat	Majoria d'edat	% minoria
2011	548	267	48,7	106	161	39,7
2012	458	196	42,8	138	58	70,4
2013	418	200	47,8	147	53	73,5
2014	457	169	37,0	109	60	64,5
2015	432	167	38,7	115	52	68,9
2016	665	354	53,2	262	92	74,0
2017*	728	315	43,3	223	92	70,8

Font: Elaboració a partir de dades de la Direcció General de Policia i la DGAIA

Nota: *Les dades de 2017 corresponen al mes de juliol.

² Grupo de Trabajo sobre Determinación Forense de la Edad de los Menores Extranjeros no Acompañados (2011). "Conclusiones de la Jornada de Trabajo sobre Determinación Forense de la Edad de los Menores Extranjeros no Acompañados. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España". Revista Española de Medicina Legal. Volum 37 (núm. 1), p. 5-6.

Segons les dades de la Fiscalia General de l'Estat (Memòria 2017), l'any 2016 el 73,5% dels (suposats) menors a qui la Fiscalia de Barcelona va practicar les proves mèdiques de determinació de l'edat van ser decretats menors d'edat. Segons dades de la Fiscalia de Barcelona per a l'any 2017, dels 1.455 (suposats) infants migrants no acompanyats atesos a la Ciutat de la Justícia, 815 van ser declarats menors, la qual cosa suposa el 56,0% del total.

En aquest sentit, el representant per Europa de l'Oficina de l'Alt Comissionat de les Nacions Unides pels Drets Humans, el darrer any 2016, va expressar la seva preocupació pel tracte que es dona als infants migrants a Espanya mitjançant una carta en la qual condemna que, malgrat la jurisprudència del Tribunal Suprem, a Espanya se segueixen practicant proves mèdiques de determinació de l'edat de manera automàtica i indiscriminada. Afirmar que les tècniques mèdiques no poden considerar-se proves irrefutables d'edat, atès que determinen una probabilitat i no una certesa, ja que tenen un marge d'error molt alt, de més de dos anys. Per a un menor estranger sol aquest marge d'error comporta un perill afegit considerable. A més, aquestes tècniques poden resultar perjudicials per a la salut. El 2011 l'Oficina de l'Alt Comissionat pels Drets Humans va reunir jutges de deu països de la Unió Europea i del Tribunal Europeu de Drets Humans que van consensuar l'imperatiu d'atorgar als joves el benefici del dubte.

Així mateix, manifesta que el Protocol marc sobre determinades actuacions en relació amb els menors estrangers no acompanyats sembla que contingui instruccions contràries a la doctrina dels drets humans, a l'opinió majoritària dels jutges i a les sentències del Tribunal Suprem. Destaca que el protocol s'excedeix del que estableix el reglament pel que fa a la realització de proves a infants migrants, encara que aquests tinguin acreditada la minoria d'edat per mitjà de documents de registres civils, consolats i ambaixades dels seus països d'origen, com fan la resta de ciutadans estrangers adults als que mai es qüestiona la validesa dels seus documents. Així mateix, el protocol no preveu la possibilitat que el

menor s'oposi als resultats de les proves amb el suport d'assistència lletrada.

5.3.2. El problema de la fiabilitat de les proves mèdiques de determinació de l'edat

Un dels tràmits (no pas l'únic) previstos per l'ordenament jurídic per determinar l'edat dels joves indocumentats que no puguin acreditar legalment la seva edat és la pràctica de proves mèdiques. Segons la informació tramesa pel Departament de Salut, a banda de l'entrevista i l'exploració física que els metges forenses poden dur a terme, la determinació de l'edat per la Fiscalia es fonamenta bàsicament en les proves següents:

- Radiografia de canell (mètode de Greulich i Pyle Atlas 1930) (Atlas Thiemann-Nitz 1977).
- Ortopantomografia dental per determinar la maduració de les terceres dents molars (mètode Dermijian).
- Tomografia computaritzada (TC) de l'extrem medial de l'epífisi clavicular (estadis de Schmeling), amb la utilització de talls axials fins d'alta resolució.

Aquestes proves es recullen en el document "Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España",³ elaborat amb el suport de la majoria de directors dels instituts de medicina legal de l'Estat espanyol, i que estableix que "para los fines de determinación de la edad de jóvenes y adolescentes, sólo algunos de [los medios diagnósticos] tienen en la actualidad una base científica aceptable con fines medicolegales basada en su precisión relativa y en la amplitud de estudios científicos sobre poblaciones diversas que la sustentan. De entre ellos, además, es necesario seleccionar los que cumplan con las necesarias condiciones éticas exigibles a todo examen médico destinado a un supuesto menor de edad en el contexto

³ Garamendi, P.M.; Bañón, R.; Pujol, A.; et al. (2011). Obra citada.

medicolegal. Fundamentalmente, este grupo de trabajo recomienda la aplicación de los siguientes medios diagnósticos en los casos de estimación forense de la edad en supuestos menores de 18 años y mayores de 14 años: Anamnesis dirigida; Examen físico general [...]; Estudio radiográfico del carpo de la mano izquierda; Examen de la cavidad oral y estudio radiográfico dental [...]. En los casos dudosos con los estudios anteriormente recomendados y en los que se solicitan estimaciones de edad entre los 18 y 21 años, este grupo de trabajo recomienda la aplicación de los siguientes medios diagnósticos: Estudio radiográfico de la extremidad proximal de la clavícula; Estudio con tomografía computarizada de la extremidad proximal de la clavícula mediante método multicorte fino”.

Tal com exposa el Departament de Salut, però, convé tenir present que “cap d'aquests mètodes és òptim i infal·lible a l'hora de determinar l'edat”. De fet, la comunitat científica internacional està d'acord que les proves de determinació de l'edat presenten marges d'error significatius. Les mateixes conclusions formulades pel Grup de Treball sobre Determinació Forense de l'Edat dels Menors Estrangers no Acompanyats, ratificades pels directors dels instituts de medicina legal de l'Estat espanyol,⁴ estableixen que “la determinación de la edad en menores no acompañados por medio de la estimación de la madurez ósea y la mineralización dental es un método sujeto a grandes márgenes de error”.

Així, per exemple, segons informa el mateix Departament de Salut, l'estudi radiogràfic del canell pel mètode de Greulich i Pyle (edat òssia) té un marge d'error de +/- 1,7 anys (en el marc d'un mètode que, a més, no permet discriminar edats superiors als dinou anys, la qual cosa suposa una limitació important a l'hora de determinar l'edat d'un jove que es troba al llindar de la majoria d'edat).

De fet, per controlar en la mesura que sigui possible aquests dèficits de fiabilitat de les proves mèdiques, val a dir també que hi ha un acord entre la comunitat científica

segons el qual la combinació de diferents mètodes augmenta l'eficàcia de predicció de l'edat cronològica, encara que continuï essent no plenament fiable.

Quant a la fiabilitat de les proves, a més, cal tenir present que hi ha diversos factors que poden alterar el procés maduratiu, i que incrementen les possibilitats de cometre errors en la determinació de l'edat, com poden ser l'origen ètnic i l'estatus socioeconòmic, i que els mètodes emprats per determinar l'edat no sempre parteixen de mostres poblacionals del mateix origen que els joves a qui es practiquen les proves. Aquests són altres factors que limiten aquesta eficàcia de predicció de les proves.

Sobre els mètodes d'interpretació dels resultats i les característiques dels estudis de població que han de servir de fonament a les estimacions de l'edat, el document “Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España”,⁵ recorda que “diversos factores individuales y ambientales pueden hacer que esta secuencia de cambios no se ajuste con una norma cronológica exacta y común. Por ello, la interpretación de los resultados de los anteriores medios diagnósticos debe tomar en consideración estos posibles factores de variación. Diversos estudios han demostrado la influencia de factores patológicos específicos, nutricionales, higienicosanitarios y factores de actividad física en la cronología de las secuencias de cambios morfológicos. En ocasiones, esta cronología puede acelerarse o, en otras, retrasarse frente al resto de la población general. [...] Por ello, a la hora de realizar interpretaciones de los resultados de los medios diagnósticos recomendados, será necesario tomar en consideración la influencia de estos posibles factores en el caso del sujeto de estudio específico. Para realizar esta interpretación será necesario poner los hallazgos en relación con estudios de población congruentes con la persona evaluada. Los trabajos de referencia deben

⁴ Grupo de Trabajo sobre Determinación Forense de la Edad de los Menores Extranjeros no Acompañados (2011). Obra citada.

⁵ Garamendi, P.M.; Bañón, R.; Pujol, A.; et al. (2011). Obra citada.

ser congruentes con dicho sujeto en cuanto a los ya citados factores patológicos específicos, nutricionales e higienicosanitarios (estatus socioeconómico), de actividad física y de origen étnico, geográfico o racial. [...] En relación con los estudios poblacionales aplicables a menores no acompañados procedentes de otros países, sería necesario poder disponer de estudios de población específicos centrados en la localidad de origen del supuesto menor. Los trabajos ideales a este respecto serían estudios transversales amplios centrados en población valorada en el mismo país de origen. Parece claro, en los distintos trabajos realizados sobre la materia, que las pruebas en poblaciones emigradas a países con condiciones socioeconómicas diversas de las del país de origen arrojan resultados que no son plenamente extrapolables a los de la población residente. En nuestro país, existe una elevada proporción de casos valorados en el ámbito medicoforense de sujetos de origen norteafricano, especialmente marroquí. Sería altamente recomendable que desde los organismos oficiales pertinentes se instase la realización de estudios transversales de población en los países norteafricanos, especialmente Marruecos, sobre las variaciones específicas de sus parámetros de maduración general, dental y ósea sustentados en criterios fiables de confirmación de la edad cronológica. Actualmente, estos trabajos no están disponibles. Tales estudios, una vez realizados, constituirían la herramienta ideal para poder valorar con suficiente fiabilidad los posibles casos de valoración medicoforense en sujetos originarios de estos países”.

Fetes aquestes consideracions, cal assenyalar que no és objecte d'aquest informe valorar els criteris científics que justifiquen l'ús d'aquestes proves per a la determinació de l'edat de joves que es troben, o diuen que es troben, al llindar de la majoria d'edat. Aquest és un debat obert sobre el qual hi ha corrents d'opinió diverses fonamentades en la capacitat més o menys gran d'aproximació per mitjà d'aquestes proves a l'edat real. Des de la perspectiva

del Síndic, el que és rellevant destacar pel que fa a les proves d'edat és que aquestes tenen marges d'error significatius, consideració acceptada per la comunitat científica, i que l'existència d'aquests marges d'error obliga els poders públics a ser prudents i rigorosos en l'ús que es fa dels resultats d'aquestes proves.

De fet, el document esmentat de conclusions del Grup de Treball sobre Determinació Forense de l'Edat dels Menors Estrangers no Acompanyats⁶ recorda, després de destacar els problemes de fiabilitat d'aquestes proves, que “en ausencia de otros elementos probatorios documentales y utilizada adecuadamente es la metodología más fiable de que se dispone”.

5.3.3. El problema de l'aplicació dels marges d'error per manca d'estudis poblacionals de referència

Amb els estudis radiològics emprats principalment per l'Institut de Medicina Legal de Catalunya, en el cas de grups poblacionals amb estudis coneguts (USA i europeus), aquest organisme informa que els marges d'error són:

- Edat òssia del carp (mètode Greulich-Pyle): +/- 18 mesos, sense poder precisar l'edat a partir dels dinou anys.
- Ortopantomografia dental (estat de mineralització de la tercera dent molar i estadi de Demirjian): 8% (fase H).
- Combinació d'aquestes dues proves: disminueix el marge d'error (sense precisar en quina mesura).

A banda d'aquests marges d'error existents, val a dir que en les proves mèdiques aplicades aquests marges sempre comprenen la possibilitat de la minoria d'edat (en el marge inferior de l'interval possible). Per exemple, la determinació de l'edat òssia del carp (mètode Greulich-Pyle) presenta un marge d'error de +/- 18 mesos, sense poder precisar l'edat a partir dels

⁶ Grupo de Trabajo sobre Determinación Forense de la Edad de los Menores Extranjeros no Acompañados (2011). Obra citada.

dinou anys; i l'ortopantomografia dental, quan l'estat de dentició de la tercera dent molar (mètode Demirjian) està en l'estadi H, preveu, segons els estudis de JL Prieto, una mitjana d'edat de 19,74 anys (homes), amb una desviació estàndard d'1,09, però amb una edat mínima entre els subjectes mostrals de l'estudi de 17,08 anys [Prieto, JL, et al. (2005). *Evaluation of chronological age based on third molar development in the Spanish population. International Journal of Legal Medicine* (2005) 119: 349-354].

Cal recordar que el Reial decret 557/2011, de 20 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, després de la reforma mitjançant la Llei orgànica 2/2009, estableix en l'article 190.4 que "en cas que la determinació de l'edat es realitzi sobre la base de l'establiment d'una forquilla d'anys, s'ha de considerar que l'estranger és menor si l'edat més baixa de la forquilla és inferior als divuit anys".

Dit això, respecte a la necessitat de precisar en els informes forenses els marges d'error i els nivells de probabilitat de l'edat determinada a partir de les proves, l'Institut de Medicina Legal de Catalunya exposa que per als infants estrangers no acompanyats d'origen magribí o subsaharià aquests marges d'error no s'apliquen i no es poden fer constar perquè no hi ha estudis poblacionals específics de referència del país d'origen d'aquests joves que permetin fer càlculs estadístics de probabilitat; i també informa que, quan es parla d'una probabilitat elevada de majoria d'edat, en els casos de maduració òssia i dental complerta sense estudis poblacionals de control, no és possible precisar fins a quin grau és elevada aquesta probabilitat.

En concret, l'Institut de Medicina Legal de Catalunya exposa que "en els casos de maduració òssia i dental complerta i sense estudis poblacionals de control, no ens permet conèixer amb exactitud el marge d'error que hem d'aplicar. És per això que si tots els estudis practicats ofereixen un estat maduratiu complet, diem que la probabilitat de tractar-se d'un major d'edat és elevada. O l'edat mínima més probable seria [...]".

En definitiva, l'Institut de Medicina Legal confirma que el procediment de determinació de l'edat no permet garantir plenament que els menors d'edat cronològica que realment són menors no siguin considerats majors d'edat, encara que precisa que s'aplica amb rigor el protocol establert (adaptat a les recomanacions dels Group of Forensic Age Estimation of the German Association for Forensic Medicine) i que els informes forenses expliciten que la majoria d'edat és l'edat més probable, no necessàriament real.

Davant d'aquesta valoració, l'Institut de Medicina Legal de Catalunya va informar el Síndic de la decisió d'incloure en els informes medicoforenses que "hi ha un marge d'error no estimable sense disposar d'estudis poblacionals de referència". Aquesta mesura va ser valorada positivament per aquesta institució, atès que contribueix a clarificar les dificultats que tenen els metges forenses a l'hora de determinar amb precisió l'edat anatòmica dels joves estrangers immigrants no acompanyats originaris de països sense estudis poblacionals de referència.

Paradoxalment, el Protocol marc estableix que l'informe mèdic "justificará razonadamente el resultado de cada prueba practicada y contendrá una conclusión en la que se establecerá de manera precisa una horquilla de edad mínima y, si es posible, máxima de examinado que se corresponderá con el margen de error, porcentaje de incertidumbre o desviación estándar que dicho resultado pueda tener. El Fiscal pedirá la repetición o ampliación del informe cuando se omita cualquiera de los datos reseñados, carezca del suficiente grado de motivación, o se sustituya la delimitación de la horquilla con otras locuciones o expresiones ambiguas e imprecisas".

Per ara, malgrat que els estudis poblacionals emprats no són de referència, i que s'utilitzen aquests estudis per determinar una possible majoria d'edat, l'Institut de Medicina Legal declina a títol informatiu en aquests informes els marges d'error de les proves mèdiques emprades, segons els estudis poblacionals existents, i especifica que aquests marges estan calculats a partir de grups poblacionals que no serveixen

com a referència per als joves d'origen magribí o subsaharià. També recorda que “els marges d'error en poblacions estudiades no es poden emprar en poblacions no estudiades. No podem comparar poblacions diferents”.

Des de la perspectiva de la defensa de drets, malgrat que l'Institut de Medicina Legal segueixi els protocols i les recomanacions d'experts en medicina forense, el Síndic considera que aquesta absència d'estudis poblacionals de referència que mesurin els marges d'error per aplicar-los en la determinació de l'edat d'aquests joves resulta un greuge per a ells, i contraproductiu en la determinació d'una possible minoria d'edat cronològica, atès que en dificulta la possible detecció. De fet, el criteri de no aplicar els marges d'error per manca de validesa en la determinació de l'edat

d'aquests joves podria fer qüestionar l'ús d'aquests estudis poblacionals que no són de referència per a la població afectada en la determinació de la seva edat més probable.

Encara que no té en compte els marges d'error possibles, l'Institut de Medicina Legal disposa de criteris per aplicar el principi *favor minoris* en la interpretació de les proves. En el cas de la prova de determinació de l'edat òssia del carp, es dona com a resultat més probable la minoria d'edat quan el cartílag de creixement de l'epífisi distal del radi no és tancat definitivament. En el cas de la prova de determinació de l'edat per l'estat de la dentició, es valora l'estadi H de totes les terceres dents molars i, si apareix alguna tercera dent molar en estadi G, es considera la possibilitat de la minoria d'edat.

Recomanacions

- Garantir, el Departament de Justícia (Institut de Medicina Legal de Catalunya), la incorporació en els informes medicoforense que “hi ha un marge d'error no estimable sense disposar d'estudis poblacionals de referència”; i adicionalment
- Incorporar, el Departament de Justícia (Institut de Medicina Legal de Catalunya), a títol informatiu en aquests informes els marges d'error de les proves mèdiques emprades, segons els estudis poblacionals existents, i especificar que aquests marges estan calculats a partir de grups poblacionals que no serveixen com a referència per als joves d'origen magribí o subsaharià.

5.3.4. La determinació de l'edat dels infants dels quals no hi ha dubte de la minoria d'edat

El Protocol marc estableix que els menors la minoria d'edat dels quals no es posa en dubte han de ser posats a disposició de l'organisme de protecció a la infància, un cop feta la identificació i la inscripció al Registre de MENA. No s'esmenta, en canvi, que aquests menors hagin de ser sotmesos a processos de determinació de l'edat.

El Reial decret 557/2011, de 20 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, reformada per la Llei orgànica 2/2009, també preveu explícitament que aquests infants (dels quals no hi ha

dubte de la seva minoria d'edat) siguin posats a disposició de la DGAIA sense necessitat que se'ls practiquin proves mèdiques de determinació de l'edat.

L'article 190.1 d'aquest ordenament jurídic estableix que “quan els cossos i forces de seguretat localitzin un estranger no acompanyat la minoria d'edat del qual sigui indubtable per raó de la seva documentació o de la seva aparença física, ha de ser posat a disposició dels serveis de protecció de menors competents, fet que s'ha de posar en coneixement del Ministeri Fiscal. Les dades d'identificació del menor s'han d'inscriure en el Registre de menors estrangers no acompanyats.”.

Aquesta institució constata, però, que alguns d'aquests infants (dels quals no hi ha dubte de la seva minoria d'edat), quan

són detectats per la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, són igualment posats a disposició del Ministeri Fiscal per a la determinació de l'edat.

Les Directrius per a una actuació conjunta de totes les parts implicades en el procés de determinació de l'edat dels menors immigrants no acompanyats, per tal d'abreujar els períodes d'estada dels menors en seu policial i fiscal, de la Secció de Menors de la Fiscalia Provincial de Barcelona, de novembre de 2012, estableixen que “la determinació de l'edat d'una persona i de la seva identificació, encara que no hi hagi dubtes que és un menor d'edat, és una diligència transcendental, segons tingui més o menys de 16 estarà obligat o no a ser escolaritzat, segons tingui més o menys de 12, 13, 14 o 16, podrà atorgar per si mateix el consentiment (avortament, tractaments mèdics, tatuatges, matrimoni, relacions sexuals...) o requerirà un complement de capacitat. A més, cal establir si la persona que apareix i no té documentació fefaent està essent reclamada pels seus pares en territori nacional o estranger. De tal manera que la identificació policial inicial i la determinació de l'edat esdevenen obligatòries i urgents”.

A criteri d'aquesta institució, tal com s'ha comentat precedentment en el capítol corresponent a l'atenció immediata, la derivació d'aquests infants (quan no hi ha dubte de la seva minoria d'edat) a les instàncies que s'ocupen de determinar l'edat no afegeix valor a la seva protecció, alhora que promou la multiplicitat d'intervencions per part d'altres professionals i organismes de manera aparentment innecessària per a la seva protecció (fiscal, metge forense, metge que practica les proves a l'Hospital Clínic, patrulla policial que acompanya els joves a aquest centre sanitari, etc.).

Aquest procediment, a banda que no dona compliment a l'article 190.1 del Reglament d'estrangeria, no es fonamenta en l'interès superior de l'infant protegit per l'article 3 de la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant, ni respecta el principi *favor minoris*, segons el qual s'hauria d'aplicar la mínima intervenció a aquests infants, i no sotmetre'ls a un circuit més llarg, invasiu, complex i estressant pensat

per a aquells joves sobre els quals hi ha dubtes de la seva minoria d'edat.

La LDOIA, quan parla de victimització secundària en l'article 87, per exemple, fa referència a la necessitat d'adoptar solucions immediates a través de la coordinació de les diferents administracions, i també a la conveniència d'evitar exploracions i actuacions innecessàries.

A més, aquest circuit obvia els problemes de fiabilitat que tenen les proves mèdiques de determinació de l'edat, i també la impossibilitat de considerar els marges d'error en el cas d'infants originaris del Magrib o de l'Àfrica subsahariana, atès que no hi ha estudis poblacionals de referència. En altres paraules, practicar proves radiològiques per determinar l'edat concreta no garanteix que aquesta edat es pugui establir de manera fiable i amb certesa.

Si bé l'Institut de Medicina Legal de Catalunya considera que gairebé sempre s'ha de fer l'estudi complet, perquè rarament els joves a qui s'ha de determinar l'edat tenen un físic indubtablement de minoria d'edat, aquest organisme defensa que “en l'hipotètic cas (i infreqüent) que no hi hagi cap mena de dubte de la minoria d'edat un cop feta l'avaluació preliminar, el metge forense podrà informar sobre la mateixa (sense especificar l'edat) sense dur a terme la petició de proves diagnòstiques radiològiques sobre l'edat”.

Amb tot, les visites que aquesta institució ha fet a la Fiscalia de Menors han posat de manifest que hi ha infants que en les proves radiològiques corresponents se'ls ha determinat una edat de tretze o catorze anys, per exemple, i es fa difícil pensar que amb aquesta edat puguin haver-hi dubtes raonables sobre una possible majoria d'edat.

A criteri d'aquesta institució, davant de casos en què no hi hagi cap mena de dubte de la minoria d'edat un cop feta l'avaluació preliminar, el metge forense pot establir criteris per determinar la pràctica de les proves, com ara (a) la voluntarietat i el consentiment informat en la pràctica de les proves pel mateix menor (sense que una negativa a fer-se les proves li generi efectes negatius pel que fa a la seva protecció); (b) la plausibilitat de l'edat acreditada per mitjà

de la documentació aportada (si s'aporta passaport, partida de naixement, etc.), i (c) la possibilitat d'acreditar més endavant l'edat per mitjà de la tramitació o aportació de la documentació corresponent (si no s'acredita en el moment de l'avaluació preliminar).

Si el menor, pels motius que consideri, i després d'haver estat informat de manera adequada del procediment de determinació de l'edat, dona el seu consentiment per fer-se aquestes proves, i en el cas que l'edat acreditada en la documentació generi dubtes raonables de falsedat, el Síndic considera que aquesta pràctica de proves radiològiques no vulnera els seus drets.

Cal tenir present, en aquest sentit, que l'ordenament jurídic, per mitjà de la Llei 21/2000, de 29 de desembre, sobre els drets d'informació concernent la salut i

l'autonomia del pacient, i la documentació clínica, o la Llei 41/2002, de 14 de novembre, bàsica reguladora de l'autonomia del pacient i de drets i obligacions en matèria d'informació i documentació clínica, ja preveu la necessitat de vetllar pel consentiment informat dels menors en les intervencions en l'àmbit de la salut, sempre que aquests menors siguin competents intel·lectualment i emocionalment per comprendre l'abast de la intervenció sobre la seva salut. I, en qualsevol cas, amb caràcter obligatori, aquest ordenament també preveu el deure d'escoltar la seva opinió si l'infant és major de dotze anys, i de demanar el seu consentiment si és major de setze anys.

El Protocol marc també incorpora el consentiment informat com a obligació en la pràctica de les proves.

Recomanació

- **Revisar el protocol d'atenció dels infants estrangers immigrants no acompanyats existent en l'actualitat, en el sentit que els infants sobre els quals no hi ha dubte de la seva minoria d'edat no es posin a disposició del Ministeri Fiscal a fi que se'ls determini l'edat per mitjà de proves mèdiques, en aplicació de l'article 190.1 del Reglament d'estrangeria pel que fa a infants migrants no acompanyats sobre els quals no hi ha dubte de la seva minoria d'edat, i es posin a disposició de la DGAIA.**

5.3.5. Dèficits en la interpretació de les proves mèdiques i l'elaboració dels informes mèdics

En relació amb l'elaboració dels informes mèdics, cal destacar que aquests han de presentar diversos requisits formals, a fi de garantir que la interpretació dels resultats de les proves mèdiques practicades té en compte els marges d'error existents i és plenament favorable a una possible situació de minoria d'edat.

D'una banda, la Instrucció 2/2001, de 28 de juny, sobre la interpretació de l'actual article 35 de la Llei orgànica 4/2000, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, de la Fiscalia General de l'Estat, estableix que "dado que las pruebas médicas no suelen ofrecer nunca una edad exacta, sino que siempre fijan una horquilla más o menos amplia entre cuyos extremos

se puede cifrar que se sitúa con un escasísimo margen de error la verdadera edad del sujeto, habrá que presumir, a falta de otros datos y a efectos de determinar si éste es mayor o menor, que su edad es la establecida como límite inferior de dicha horquilla".

Posteriorment, el Reial decret 557/2011, pel qual s'aprova el Reglament d'estrangeria, ha establert que "en cas que la determinació de l'edat es realitzi sobre la base de l'establiment d'una forquilla d'anys, s'ha de considerar que l'estranger és menor si l'edat més baixa de la forquilla és inferior als divuit anys".

D'altra banda, la Trobada de Fiscals Especialistes en Menors i Estrangeria, que va tenir lloc a Madrid en data 20 d'abril de 2010, exposa, entre altres aspectes, que:

"Los informes médicos sobre determinación de edad deben especificar el porcentaje de incertidumbre o desviación estándar.

Quando se reciban informes que por no incorporar la horquilla de edades o que por cualquier otro motivo deban considerarse insuficientes, habrán de solicitarse las ampliaciones o aclaraciones oportunas.

No se dictará decreto de determinación de la edad sin disponer de un informe médico suficiente. En caso contrario, habrá de esperarse a la realización, ampliación o aclaración de las pruebas sin perjuicio de que el presunto menor quede mientras tanto bajo la custodia de los servicios de protección de menores, debiendo a tales efectos el Fiscal remitir el correspondiente oficio.

No son admisibles informes en los que se haga referencia a que la edad es de ‘aproximadamente 18 años’, o expresiones similares (‘alrededor de 17 años’ o ‘superior de 17 años’).

Siempre se estará, provisionalmente, a la edad inferior de las posibles que se establezcan en el informe médico.”

Finalment, el document “Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España”⁷, expone que:

“En todo caso, la estimación debe indicar de forma clara la probabilidad de que el sujeto tenga una edad cronológica que se halle por encima o por debajo de los límites significativos para la legislación penal española y la relativa a la protección de los menores.

Debería incluir los resultados de los exámenes practicados, con especificación independiente de las estimaciones de edad por cada medio diagnóstico y con explicación del método de interpretación de resultados utilizado por el perito médico para cada prueba estudiada.

También debería especificar los estudios de población en los que se fundamenta la interpretación de los resultados de cada medio de diagnóstico.

En el caso de existir una interferencia por factores patológicos, raciales, nutricionales,

higienicodietéticos o de estatus socioeconómico, el informe pericial debería incluir una discusión sobre la posible capacidad de estos factores para modificar la estimación de la edad en el sujeto estudiado.

Los resultados de las estimaciones de edad parciales se expresarán, en la medida de lo posible, en forma del resultado más probable estimado (promedio o media aritmética) y de intervalo de variabilidad normal de este (desviación estándar) en la población de referencia, con la que tendrá que ser congruente el sujeto de estudio.

La estimación forense de la edad global habrá de tomar en consideración los resultados de las estimaciones parciales y sus posibles factores de alteración frente a la norma poblacional. Para ello, cuando estén disponibles, se utilizarán estudios de población basados en la aplicación de medios de diagnóstico conjuntos frente a aquellos basados en un solo medio diagnóstico.

En todo caso, la estimación final de la edad deberá expresarse como la edad mínima más probable o, en otros términos, como el margen mínimo dentro de la horquilla de desviaciones máximas en torno a la media. En caso de discrepancia entre los resultados de las distintas pruebas, se elegirá el menor entre los valores mínimos para cada una de las pruebas interpretadas con carácter independiente. Complementariamente, podría considerarse la posibilidad de realizar la valoración final expresada en un cálculo de probabilidad de estimación de edad. Sin embargo, este debe estar fundamentado en estudios previos adecuados al sujeto problema y en los que se haya considerado la probabilidad teórica de estimación de una edad determinada en la población de estudio.

En todo caso, el informe pericial deberá ser explícito en el sentido de que las estimaciones forenses de la edad basadas en estos criterios están sujetas a un riesgo de error no despreciable. Al analizar procesos de evolución biológicos hasta cierto punto no plenamente predecibles, las estimaciones de edad basadas en estos

⁷ Garamendi, P.M.; Bañón, R.; Pujol, A.; et al. (2011). Obra citada.

principios están sujetas a un grado de error que puede dar lugar a falsas atribuciones de mayoría o minoría de edad en una proporción baja pero significativa. Dicha posibilidad de falsas atribuciones de mayoría o minoría de edad excede las posibilidades de la prueba médica, pero la autoridad judicial o fiscal que la solicita debe conocer este hecho. Cuando sea posible, además, la probabilidad precisa estimada de dicho error debe ser especificada y conocida por dicha autoridad.”

En aquest sentit, l'estudi de les queixes constata algunes deficiències relacionades amb el compliment d'aquestes recomanacions formulades pels diferents especialistes en l'elaboració dels informes mèdics que empra la Fiscalia per determinar l'edat d'aquests joves, un cop s'han practicat les proves corresponents.

Pel que fa al contingut, alguns dels informes mèdics als quals ha tingut accés el Síndic els darrers anys no compleixen plenament aquestes recomanacions.

D'una banda, molts d'aquests informes mèdics no expliciten la probabilitat de l'edat estimada, ni els marges d'error existents, ni l'interval de desviacions al voltant de l'edat estimada. La lectura d'aquests informes mèdics, doncs, no garanteix que l'estimació final de l'edat s'hagi expressat com l'edat mínima més probable.

De l'altra, hi ha informes pericials analitzats que no expliciten que les estimacions forenses de l'edat basades en aquests criteris estan subjectes a un risc d'error no menyspreable.

I, finalment, hi ha informes mèdics analitzats que contenen expressions que, a criteri dels fiscals especialistes en menors i estrangeria, no haurien de ser admissibles i que remetent a estimacions de l'edat poc precises i aproximatives (amb expressions com ara “aproximadament...”, “al voltant de...” o “superior a...”).

La importància de respectar amb precisió aquests criteris es constata especialment en aquells casos en què l'edat estimada i l'edat referida són especialment pròximes, de manera que referències aproximades sobre l'edat haurien de recaure en benefici de l'edat referida a la documentació que aporten els joves.

Finalment, cal destacar que en l'estudi de les queixes rebudes al Síndic també s'ha detectat algun cas de joves que han estat expulsats del sistema de protecció a la infància malgrat tenir un informe mèdic que determinava una situació de minoria d'edat, bé perquè les proves de determinació de l'edat fetes en altres comunitats autònomes decretaven una situació de majoria d'edat, bé perquè no es va aplicar, en cas de disparitat de resultats, el principi *favor minoris* (Q 2284/2010).

Recomanació

- **Garantir que els informes mèdics respectin els criteris establerts en el document “Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España”,⁸ i que, consegüentment, incorporin els marges d'error, entre altres aspectes, tant pel que fa als informes forenses com als informes elaborats per l'Hospital Clínic.**

⁸ Garamendi, P.M.; Bañón, R.; Pujol, A.; et al. (2011). Obra citada.

5.3.6. Les necessàries garanties mèdiques en el procediment de determinació de l'edat

Ateses les dificultats de determinar de manera fiable l'edat dels joves estrangers no acompanyats, i també les conseqüències de determinar-ne la majoria d'edat, és fonamental que les proves de determinació de l'edat es practiquin en condicions mèdiques adequades.

Amb aquest propòsit, l'article 35 de la Llei orgànica 4/2000, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, i la resta d'ordenament estableixen que les institucions sanitàries han de col·laborar en la determinació de l'edat. Per garantir la qualitat del procés, en qualsevol cas, el document "Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España"⁹ estableix que les proves de determinació de l'edat s'han de practicar en centres sanitaris de la xarxa pública de sanitat o centres privats o a les dependències de l'Institut de Medicina Legal (o càtedres de medicina legal). En aquest sentit, el Grup de Treball sobre Determinació Forense de l'Edat dels Menors Estrangers no Acompanyats afegeix en el seu document de conclusions¹⁰ que "para la realización de los exámenes complementarios radiológicos, se deben establecer los oportunos convenios con establecimientos públicos o privados que permitan su realización en condiciones técnicas adecuadas, y teniendo en cuenta el impacto que estos exámenes suponen sobre el funcionamiento normal de dichos servicios".

En el cas de la Secció de Menors de la Fiscalia Provincial de Barcelona, aquestes proves es fan amb la col·laboració de l'Hospital Clínic i de l'Institut de Medicina Legal de Catalunya, organismes que compleixen les garanties suficients per garantir la qualitat del procés.

Per garantir aquesta qualitat del procés, a més, també és convenient que les proves mèdiques de determinació de l'edat siguin practicades per professionals amb formació específica. En aquest sentit, el mateix document de conclusions del Grup de Treball sobre Determinació Forense de l'Edat dels Menors Estrangers no Acompanyats¹¹ recorda que "la estimación médica de la edad es un proceso que debe ser realizado por profesionales con formación específica y los informes emitidos deben ser sometidos a algún sistema de control de la calidad. / Los Institutos de Medicina Legal deben asignar facultativos expertos para realizar de forma centralizada este tipo de exámenes. La creación de unidades especializadas debe ser considerada en función de la casuística de cada Instituto de Medicina Legal".

Així mateix, el document "Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España"¹² recomana que "cuando sea posible, las pruebas radiográficas del carpo y de otras regiones anatómicas sean practicadas e interpretadas por un médico especialista en radiodiagnóstico. Por otra parte, el examen de la radiografía dental sería recomendable que, cuando también fuese posible, fuese practicado por un médico especialista en estomatología o un odontólogo. Finalmente, la evaluación global de los resultados de las pruebas realizadas sería necesario que fuese coordinada por un médico experimentado en este tipo de estudios y con conocimientos sobre el marco y las implicaciones legales en que se inscriben los estudios solicitados por las autoridades, como podría ser un médico forense o un médico especialista en medicina legal y forense. En ausencia de un especialista en radiodiagnóstico y un odontólogo o estomatólogo, es conveniente que el estudio sea interpretado en su integridad por un médico forense o por un especialista en medicina legal. En ese caso, sería aconsejable que el médico responsable del estudio

⁹ Garamendi, P.M.; Bañón, R.; Pujol, A.; et al. (2011). Obra citada.

¹⁰ Grupo de Trabajo sobre Determinación Forense de la Edad de los Menores Extranjeros no Acompañados (2011). Obra citada.

¹¹ Grupo de Trabajo sobre Determinación Forense de la Edad de los Menores Extranjeros no acompañados (2011). Obra citada.

¹² Garamendi, P.M.; Bañón, R.; Pujol, A.; et al. (2011). Obra citada.

dispusiese de una formación específica en la interpretación integral de los métodos de estudio complementarios recomendados. Con tal finalidad, deberían organizarse, en los distintos Institutos de Medicina Legal (IML), cursos de formación de expertos en esta área, así como controles de calidad periódicos en el ámbito nacional. La decisión de qué tipo de pruebas radiológicas serían las necesarias en cada caso concreto debiera recaer en un médico y nunca en una autoridad policial, judicial o fiscal, dado que no se trata de pruebas inocuas y que deben tener una adecuada indicación médica para considerarlas aceptables desde un punto de vista ético. En el contexto judicial, sería recomendable que fuese un médico forense experimentado quien determinase la necesidad de estas y la idoneidad de su realización”.

Segons les informacions recollides en el marc de les queixes rebudes, les proves les practiquen professionals especialitzats, i la interpretació definitiva dels resultats va a càrrec d'un metge forense de l'Institut de Medicina Legal de Catalunya.

Dit això, el Departament de Salut va trametre un informe a aquesta institució que exposava la seva preocupació per la possibilitat que els infants estrangers no acompanyats fossin sotmesos a una excessiva exposició de radiacions ionitzants amb fins únicament pericials, atès que hi ha sospites que alguns dels joves a qui fan aquestes proves ja han passat per aquest procés de determinació de l'edat amb anterioritat.

Si bé aquesta circumstància es prevé amb la intervenció d'un metge forense i també amb la consulta del Registre de MENA, convé posar de manifest el risc de la repetició de proves encara que sigui amb l'ús d'alguna altra identitat.

5.3.7. Les garanties jurídiques necessàries en el procediment de la pràctica de les proves de determinació de l'edat

El procediment de determinació de l'edat ha de dur-se a terme atorgant plenes

garanties als presumptes menors en relació amb el compliment dels seus drets, i les actuacions dels diferents organismes públics que hi intervenen han d'estar inspirades i fonamentades en l'interès superior de l'infant, recollit en l'article 3 de la Convenció sobre els drets de l'infant de les Nacions Unides i en l'article 5 de la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència.

En aquest sentit, cal referir-se en primer lloc al dret dels presumptes menors a ser informats i escoltats adequadament al llarg del procés de determinació de l'edat, dret també protegit per la Convenció sobre els drets de l'infant de les Nacions Unides i per la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència (articles 7 i 16, entre d'altres).

El Protocol marc i la doctrina de la Fiscalia General de l'Estat, per mitjà de la Consulta 1/2009, recorden, per exemple, que les proves de determinació de l'edat s'han de practicar amb el consentiment necessari del presumpte menor, atès que suposen una intervenció corporal lleu. I aquest presumpte menor, alhora, ha de ser informat sobre el procediment i les seves conseqüències. La Consulta 1/2009 exposa el deure de la Fiscalia d'explicar els aspectes mèdics de la prova (qüestions pràctiques, caràcter indolor, risc residual, etc.) i també els aspectes legals (interval d'edat, etc.) i les conseqüències que es deriven tant de la pràctica de la prova com de la negativa a sotmetre-s'hi.

Davant la negativa del presumpte menor a sotmetre's a la prova, tant el Protocol marc com la Consulta 1/2009 recorden que el fiscal, un cop escoltats els motius i considerades les circumstàncies concurrents, pot determinar que es tracta d'un major d'edat.

En aquest procés d'informació, el document “Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España”¹³ recorda que el presumpte menor ha de ser convenientment informat i

¹³ Garamendi, P.M.; Bañón, R.; Pujol, A.; et al. (2011). Obra citada.

que, en el cas que no es comuniqui en un idioma que l'examinador o els examinadors coneguin, i així ho constati l'autoritat, és necessària la presència d'un traductor/intèrpret.

Ara bé, el dret de l'infant a ser informat i escoltat en qualsevol procediment administratiu o judicial que l'afecti no es garanteix només demanant formalment la seva opinió o amb l'assistència d'un traductor/intèrpret, sinó que té com a requisit previ el reconeixement d'altres drets, com ara tenir informació sobre les opcions possibles existents i les conseqüències que se'n derivin (Manual de preparació d'informes de drets humans de les Nacions Unides de 1998).

En aquest sentit, cal recordar que la determinació de la majoria d'edat té implicacions legals transcendentals per a la vida d'aquests joves estrangers no

acompanyats, i que per prendre decisions poden requerir una orientació jurídica que escapa de les competències del Ministeri Fiscal. El dret a ser informats i escoltats, doncs, exigeix que la seva audiència es dugui a terme amb les garanties degudes i amb l'assessorament de professionals que vetllin pel respecte dels seus drets i dels seus interessos (notificació del resultat de les proves, període d'al·legacions, etc.).

De fet, en els darrers anys, aquesta institució ha rebut queixes presentades per joves estrangers no acompanyats que no havien disposat d'assistència lletrada al llarg del procés. És possible que, davant d'aquesta manca d'assistència lletrada in situ, hi ha joves als quals s'ha establert, d'acord amb les proves mèdiques, una majoria d'edat aproximada i que no manifesten una voluntat de presentar al·legacions de manera immediata per desconeixement.

Recomanacions

- Que es garanteixi, atès que les proves de determinació de l'edat suposen una intervenció corporal, el consentiment del jove, que, alhora, ha de ser informat sobre el procediment i les seves conseqüències.
- Que, en cas d'una negativa a la pràctica de les proves, aquesta sigui considerada un indicatiu d'una possible majoria d'edat, però que es valorin altres circumstàncies, sense que aquest indicatiu sigui determinant.
- Que s'estableixin mecanismes adequats per escoltar l'opinió d'aquests joves i les mesures necessàries per formar les persones que treballen directament amb aquest col·lectiu perquè tinguin la capacitat d'escoltar-los i donar el valor corresponent a la seva història, trajectòria, circumstàncies i opinions.
- Que, en el marc dels convenis signats entre el Departament de Justícia i el Consell dels Il·lustres Col·legis d'Advocats de Catalunya, s'estudiï la possibilitat de garantir l'assistència lletrada d'ofici als menors que són objecte d'un procés de determinació de l'edat des del primer moment.
- Que es garanteixi la notificació a la persona interessada del resultat de les proves i el dret a formular al·legacions.
- Que no es facin els trasllats dels infants migrants en vehicles policials logotipats ni amb l'acompanyament de policies uniformats.

5.3.8. La consideració insuficient de proves alternatives i la possibilitat de presentar-les

La possibilitat que els (suposats) infants no donin el seu consentiment per sotmetre's a les proves, la possibilitat que aquesta manca de consentiment vingui d'infants dels quals no hi ha dubte de la seva minoria d'edat (als quals també se'ls practica les proves), el problema de fiabilitat de les proves mèdiques o el fet que es posi en dubte la documentació presentada, entre d'altres, són elements que justifiquen la conveniència de valorar proves alternatives a les proves mèdiques, que *per se* ja representen una prova alternativa a les dades contingudes en la documentació presentada (en cas que aquesta sigui posada en dubte).

En aquest sentit, el Protocol marc no estableix explícitament la possibilitat d'aportar noves proves documentals, testificals o d'examen dins del mateix procediment, si bé preveu que el decret de la Fiscalia sigui provisional i obre la porta a l'aportació de dades que puguin modificar la decisió. En general, la majoria o la minoria d'edat es decreta a partir de la informació recollida en l'exploració física i en el resultat de les proves mèdiques dutes a terme i valorades pels metges forenses.

És més, en els casos en què el suposat infant no hagi donat el seu consentiment per a la pràctica de les proves o per a l'exploració del metge forense, tot i que el Protocol marc reconeix el caràcter relatiu de la negativa a sotmetre's a les proves i obliga a considerar altres elements, aquest protocol no preveu pràcticament cap instrument ni orientació per poder aportar de manera efectiva aquests elements, per la qual cosa aquesta obertura a altres possibilitats esdevé merament formal i es limita a la intuïció o l'examen que pot dur a terme el fiscal del cas.

En efecte, per als (suposats) infants que es neguen a la pràctica de les proves i a passar pel metge forense, el Protocol marc no menciona altres elements de prova documental, testifical o d'examen per part d'experts del (suposat) infant, que poden contribuir a complementar els resultats de les proves, com ara possibles exàmens psicològics o declaracions de les

institucions o autoritats que s'hagin relacionat amb el (suposat) infant.

A més, cal afegir que qualsevol altre element al marge de les proves mèdiques sembla quedar a iniciativa de l'infant o dels seus representants, sense cap menció a una eventual obligació del Ministeri Fiscal, com a garant dels drets de l'infant, d'impulsar aquestes proves o actuacions per complementar el procediment.

De fet, el Protocol marc prescindeix fins i tot de fixar un moment procedimental adequat per a aquestes proves, i ni tan sols preveu un termini per a al·legacions si les proves mèdiques ja efectuades (se sobreentén, les radiològiques i les d'examen forense, les úniques que estan previstes expressament) contradiuen la documentació aportada.

D'aquesta manera, les proves documentals addicionals, les preexistents o les que es poden sol·licitar a les autoritats del país d'origen (a les quals la instrucció no preveu ni tan sols informar del procediment), i les proves testificals o els informes d'experts (començant pels mateixos serveis de protecció a la infància, que són considerats únicament en la mesura en què actuen com a representants) resten ignorades en el Protocol esmentat.

Si bé aquest silenci no impedeix aportar aquestes proves, val a dir que, atès que no són expressament consignades, ni tan sols com a possibilitat, el risc de ser ignorades a la pràctica és molt elevat, i és més difícil que s'aportin, especialment si el paper del Ministeri Fiscal es defineix progressivament no per la garantia dels drets dels infants, sinó per la garantia d'una determinació immediata i aproblemàtica de l'edat d'acord essencialment amb les proves mèdiques.

El Protocol marc només preveu aquesta possibilitat en el procés de revisió del decret del Ministeri Fiscal, que s'ha de fer quan s'aportin documents o certificacions expedides de les autoritats del país d'origen amb força probatòria, quan hi hagi sentència o interlocutòria judicial que estableixi una edat diferent o quan concorrin circumstàncies sobrevingudes o preexistents no valorades, sense especificar.

Recomanació

- Recollir en els protocols d'actuació procediments adequats per tal que els (suposats) infants que es troben en ple procés de determinació de l'edat puguin aportar o sol·licitar proves documentals addicionals o preexistents, proves que cal sol·licitar a les autoritats del país d'origen o proves testificals o informes d'experts.

5.3.9. El caràcter vinculant del decret de la Fiscalia de determinació de l'edat: alguns riscos

L'existència de casos (Q-02284/2010, per exemple) en què hi ha informes mèdics contradictoris sobre l'edat determinada per mitjà de les proves planteja interrogants sobre fins a quin punt el decret de la Fiscalia vincula l'entitat de protecció a la infància i l'adolescència per expulsar del sistema de protecció joves que han assolit, a criteri de la Fiscalia, la majoria d'edat. De fet, la DGAIA justifica l'expulsió del sistema de protecció a la infància i l'adolescència d'aquests joves, encara que tinguin noves evidències d'una possible minoria d'edat, pel fet que la determinació de l'edat és competència del Ministeri Fiscal, donant a entendre que el decret de la Fiscalia vincula la DGAIA perquè cessi les seves funcions protectores.

En aquest sentit, el Síndic de Greuges recorda que el decret de la Fiscalia té caràcter provisionalíssim i que pot ser modificat per procediments posteriors endegats per la mateixa DGAIA, i considera que el cessament de la tutela no hauria de dur-se a terme si hi ha noves evidències d'una possible minoria d'edat.

De fet, el Protocol marc fa esment que si, després del decret de la Fiscalia, apareixen dades que qüestionen l'edat determinada,

l'entitat pública de protecció a la infància pot practicar proves de determinació d'edat complementàries (encara que no pot, unilateralment, fixar una edat diferent de la que està establerta en el decret de la Fiscalia).

De fet, encara que el decret de la Fiscalia determini una majoria d'edat, el Síndic de Greuges recorda que la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, estableix en l'article 101.3 que "l'expedient de l'infant o adolescent ha de romandre obert fins que fineixi l'actuació protectora o fins la majoria d'edat, llevat, en aquest darrer cas, dels expedients assistencials", i en l'article 151, sobre el suport posterior a l'emancipació o a la majoria d'edat, afegeix que "assolida la majoria d'edat, l'emancipació o l'habilitació d'edat, s'extingeixen les mesures de protecció. Això no obstant, l'organisme competent de la Generalitat pot disposar les mesures assistencials que consideri necessàries, mitjançant resolució motivada i amb el consentiment de la persona interessada [...]. Aquestes mesures assistencials poden tenir contingut econòmic, jurídic i social o consistir en l'atorgament o el manteniment d'una plaça en centre i es poden estendre fins als vint-i-un anys d'edat".

A la pràctica, el que succeeix és que els joves migrants no acompanyats quan arriben a la majoria d'edat queden sense acompanyament i assistència per fer la transició a la majoria d'edat.

Recomanacions

- Garantir, el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, la possibilitat, prevista en la mateixa Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, de desenvolupar mesures assistencials més enllà de la majoria d'edat, i demanar a l'Administració que aquestes mesures siguin activades en els casos de joves estrangers immigrants no acompanyats, d'acord amb la seva situació de vulnerabilitat social.
- Posar de manifest que el decret de la Fiscalia, malgrat que determini una majoria d'edat, no eximeix la DGAIA de les seves competències d'atendre qualsevol persona sobre la qual hi hagi indicis de minoria d'edat, d'acord amb els articles 98 i 110 de la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, i demanar que la decisió de cessar les actuacions estigui determinada per una valoració global de cada cas, especialment de la situació de risc social.

5.3.10. La improrrogabilitat del procediment de determinació de l'edat i les garanties necessàries

La qualitat de l'atenció també fa referència a la durada d'aquestes proves, que no s'han de prolongar excessivament ni han d'endarrerir l'inici de l'assumpció de les funcions protectores de la DGAIA, però també han de garantir que es pugui determinar l'edat de manera adequada, amb les proves mèdiques que corresponguin i amb la intervenció dels metges forenses.

Des d'aquest punt de vista, la Consulta 1/2009 recorda que “la conducción y permanencia en el centro sanitario con la finalidad de determinar la edad del presunto menor es una privación de libertad, análoga a la del artículo 20.2 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, sometida a las garantías del artículo 17 de la Constitución Española, según la interpretación establecida en las Sentencias 341/1993, de 18 de noviembre, y 86/1996, de 21 de mayo, del Tribunal Constitucional y que, por tanto, no debe prolongarse innecesariamente. En esta línea, la Instrucción 2/2001 de la Fiscalía General del Estado configuró la conducción del menor al centro sanitario y su permanencia en el mismo mientras se realizan las pruebas como una situación de privación de libertad que debe prolongarse el menor tiempo posible”. El Protocol marc també fa esment a la necessària celeritat del procés de determinació de l'edat.

Val a dir que, tot i l'increment de l'arribada d'infants migrants, l'Institut de Medicina Legal ha accelerat els temps en el procediment de determinació de l'edat, que es duu a terme com a màxim en hores o dies. Per evitar les estades prolongades en espais com ara les dependències de la Ciutat de la Justícia o en centres d'emergència, s'ha establert, a més, un sistema de cita prèvia, en benefici de l'atenció d'aquests (suposats) infants.

En canvi, el document de conclusions del Grup de Treball sobre Determinació Forense de l'Edat dels Menors Estrangers no

acompanyats¹⁴ recorda que “la estimación médica de la edad es un procedimiento complejo al que se le debe conceder el tiempo suficiente para su realización. En la medida de lo posible, debe evitarse su asignación a los servicios forenses en funciones de guardia”.

En aquest context, convé destacar la conveniència de traslladar aquests possibles infants a recursos residencials d'atenció a la infància, encara que sigui de manera cautelar, mentre no es fan les proves corresponents i no hi ha el corresponent decret de la Fiscalia que en determini l'edat.

Fa uns quants anys, després de constatar estades excessives a les dependències policials i de la Fiscalia de (suposats) infants estrangers no acompanyats per a la pràctica de les proves de mèdiques, la Secció de Menors de la Fiscalia Provincial de Barcelona va aprovar, en coordinació amb la resta d'agents implicats, les Directrius per a una actuació conjunta de totes les parts implicades en el procés de determinació de l'edat dels menors immigrants no acompanyats, a fi d'abreujar els períodes d'estada dels menors en seu policial i fiscal, de novembre de 2012.

En positiu, per exemple, el Síndic destaca que aquestes directrius prevegin una valoració inicial prèvia del metge forense, que ha d'elaborar un dictamen provisional, malgrat que de vegades pugui alentir el procediment de determinació de l'edat, i també que “si és un menor amb gairebé tota seguretat” les proves de determinació de l'edat es facin no el mateix dia o l'endemà que l'infant és localitzat, sinó al segon dia, de manera que es garanteixi que pugui descansar i que només hagi d'anar un sol dia a l'hospital.

Aquestes directrius, i també el Protocol marc, fan una menció especial a la celeritat del procediment i insisteix en la improrrogabilitat dels terminis.

Es tracta d'un element que es fonamenta, essencialment, en la necessitat d'evitar un període de desprotecció de l'infant, de reduir al màxim la incertesa sobre la seva

¹⁴ Grupo de Trabajo sobre Determinación Forense de la Edad de los Menores Extranjeros no acompañados (2011). Obra citada.

edat i d'accelerar l'ingrés en els serveis de protecció corresponents. Sens dubte, la regulació assoleix la seva finalitat en imposar terminis ajustats per a la pràctica de les proves radiològiques i l'examen forense, tots ells elements que depenen de les autoritats espanyoles que poden accelerar-se per encabir-se en la durada mínima del procediment.

Amb tot, la situació és diferent en la mesura que la celeritat i la improrrogabilitat

absoluta dificulten l'aportació d'altres elements de prova rellevants, normalment en benefici de l'infant i l'autenticitat de la seva documentació.

La interpretació resultant impossibilita al fiscal prorrogar aquests terminis en els casos en què aquesta pròrroga sigui necessària per a l'aportació de documents o proves, la qual cosa cal entendre contrària als drets de les persones afectades.

Recomanació

- **Garantir que la conveniència d'agilitar les actuacions de determinació de l'edat, especialment per evitar estades excessives d'aquests joves a dependències policials o de la Fiscalia, i per garantir una ràpida protecció en cas de minoria d'edat, no pugui dur-se a terme en detriment de les garanties jurídiques i mèdiques de qualitat del procediment de determinació de l'edat.**

5.3.11. Els dèficits de coneixement de la DGAIA sobre la pràctica de proves de determinació de l'edat

L'article 190.1 del Reglament d'estrangeria, en el segon paràgraf disposa que "en cas que la minoria d'edat d'un estranger indocumentat no es pugui establir amb seguretat, les forces i cossos de seguretat de l'Estat, quan tinguin coneixement d'aquesta circumstància o localitzin el suposat menor a Espanya, han d'informar els serveis autonòmics de protecció de menors perquè, si s'escau, li prestin l'atenció immediata que necessiti d'acord amb el que estableix la legislació de protecció jurídica del menor".

Per tant, aquesta norma estableix clarament la necessitat que la DGAIA sigui informada per les forces policials quan detectin un menor indocumentat la minoria d'edat del qual no pugui ser establerta amb seguretat.

D'altra banda, si bé és el Ministeri Fiscal qui té la funció d'ordenar la pràctica de les proves de determinació de l'edat, això no obsta que, a posteriori, arran de l'aparició de noves dades que puguin posar en dubte l'edat determinada o arran d'altres circumstàncies, la DGAIA o qualsevol altra entitat pública de protecció a la infància pugui practicar també, amb més temps i mitjans, altres proves mèdiques amb més precisió. La Circular 2/2006, 27 de juliol de

2006, de la Fiscalia General de l'Estat, així ho estableix. Aquesta mateixa circular, i també la Consulta 1/2009 o el Protocol marc, recorda que el decret de la Fiscalia de determinació de l'edat té caràcter provisionalíssim, la qual cosa significa que pot ser modificat posteriorment.

A criteri del Síndic, doncs, la DGAIA, com a administració garant de la protecció a la infància, ha de tenir identificats amb el corresponent expedient administratiu tots els joves que declaren que són menors d'edat, encara que prèviament no hagin passat pel sistema de protecció a la infància i l'adolescència, i hagin estat detectats per les forces policials i atesos directament per la Fiscalia, i també ha de valorar, cas per cas, si la determinació de l'edat s'ha fet de manera adequada, a fi que pugui tancar el corresponent expedient per majoria d'edat o pugui iniciar, si en té cap dubte, noves actuacions per determinar-ne amb més precisió l'edat.

Amb tot, després d'estudiar amb deteniment les diferents queixes rebudes, el Síndic no té constància que la DGAIA sempre hagi obert expedient per qualsevol jove estranger no acompanyat que declari que és menor d'edat i que, després de ser atès en primera instància per la Fiscalia i de determinar-ne la majoria d'edat per mitjà de proves mèdiques, no hagi estat posat a disposició del sistema de protecció.

En els darrers anys, l'estudi de les queixes ha constatat que hi ha possibles infants estrangers no acompanyats a qui la Fiscalia practica proves mèdiques de determinació de l'edat de manera ràpida, sense que l'administració competent en la protecció a la infància en tingui sempre constància i tingui obert l'expedient administratiu corresponent per a l'atenció immediata (encara que aquest expedient s'obri a posteriori, dies o setmanes més tard). A criteri del Síndic, això és contrari al que preveu l'article 110.2 de la LDOIA, que estableix que l'administració competent en

la protecció a la infància ha de garantir l'atenció immediata mentre es practiquen les proves de determinació de l'edat.

Alhora, el Síndic també constata que la DGAIA no sempre disposa d'una còpia de totes les proves que s'han dut a terme i dels informes forenses dels joves estrangers no acompanyats dels quals la Fiscalia ha decretat la majoria d'edat, a fi de poder acomplir amb plenes garanties la seva tasca i de poder tancar l'expedient de protecció de menors.

Recomanacions

- En cas que la policia localitzi un jove estranger no acompanyat que declari que és menor d'edat, notificar-ho a la DGAIA perquè en tots els casos pugui prestar atenció immediata.
- Garantir la coordinació entre la DGAIA i la Fiscalia a fi que l'entitat de protecció a la infància pugui conèixer de manera immediata l'existència d'un jove que declara que és menor d'edat, abans que se li practiquin les proves de determinació de l'edat, amb l'objectiu de garantir-ne l'atenció immediata mentre aquest procés es duu a terme, tal com preveu la normativa vigent.
- Obrir expedient administratiu a la DGAIA a tots aquests joves, encara que les proves determinin una situació de majoria d'edat, a fi que pugui valorar el procés i assumir les funcions protectores, si escau.

5.3.12. La necessitat d'un posicionament més actiu de la DGAIA en el procediment de determinació de l'edat

En el marc dels informes rebuts, el Síndic constata la poca disposició de la DGAIA d'assumir un posicionament més actiu, com a entitat competent en matèria de protecció a la infància i l'adolescència, en l'atenció de joves a qui la Fiscalia de Menors ha decretat la majoria d'edat.

A criteri d'aquesta institució, aquest posicionament més actiu és necessari atès que, malgrat que hi ha organismes que per competència determinen l'edat d'aquests joves, aquesta determinació de l'edat té problemes significatius, científicament reconeguts, de fiabilitat. En altres paraules, algun dels joves als quals els organismes competents decreten la majoria d'edat pot

ser cronològicament menor d'edat (i, per tant, infant).

Davant d'aquest fet, a criteri del Síndic, malgrat que la Fiscalia de Menors decreti l'edat per mitjà de procediments medicocientífics, la DGAIA no pot actuar com si aquests problemes de fiabilitat no existissin i l'edat decretada fos irrefutable i necessàriament ajustada a la realitat. Els marges d'error demostren que poden haver-hi menors que són, per probabilitat, considerats majors d'edat per les proves mèdiques sense ser-ho (encara que també és cert que, per probabilitat, la gran majoria de joves als quals s'ha decretat la majoria d'edat són realment majors d'edat). Aquesta és una premissa reconeguda i que, a criteri d'aquesta institució, exigeix de la DGAIA (i del mateix Departament de Treball, Afers Socials i Famílies) un posicionament més actiu.

En la resposta rebuda, la DGAIA adverteix que l'organisme competent per determinar l'edat és la Fiscalia de Menors, i que la llei no preveu que la DGAIA assumeixi funcions d'atenció dels joves a qui la Fiscalia decreta la majoria d'edat.

En aquest sentit, el Síndic no suggereix que la DGAIA hagi d'assumir funcions atribuïdes a altres organismes competents, sinó que tingui un posicionament més actiu en el seguiment del procés de determinació de l'edat i en l'atenció d'aquests joves abans, durant i després de les proves.

Abans de dur a terme les proves, per exemple, el Síndic considera que, amb caràcter general, la DGAIA, quan sol·liciti la intervenció dels òrgans competents en la determinació de l'edat, hauria d'aplicar el principi *favor minoris* en la detecció de dubtes raonables (un indicati de possible majoria d'edat no ha de ser considerat necessàriament, a criteri d'aquesta institució, i d'acord amb el principi *favor minoris*, un dubte raonable), i també el principi de proporcionalitat en cas de joves que al·leguen mitjançant documentació en regla una edat molt propera a la majoria d'edat.

Durant el procés en què es duen a terme les proves, per exemple, el Síndic considera que, amb caràcter general, la DGAIA hauria de tenir coneixement sempre que el procediment s'està duent a terme, a fi de poder donar l'atenció immediata prevista en l'ordenament jurídic vigent. Sense aquesta notificació, no és possible que la DGAIA valori si aquesta atenció immediata s'ha de produir o no.

I finalment, després de fer les proves, el Síndic considera que, amb caràcter general, la DGAIA hauria de sol·licitar la informació completa referida al procés de determinació de l'edat, a fi de poder decidir si emprèn actuacions addicionals. En la revisió dels expedients de protecció que ha dut a terme aquesta institució s'ha constatat que en alguns casos la informació disponible no era completa (si bé el decret que establia la majoria d'edat sempre hi era).

Igualment, el Síndic considera que, amb caràcter general, la DGAIA (i el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies) no hauria d'inhibir-se a partir de l'existència del decret de determinació d'una majoria d'edat de la Fiscalia de Menors. El decret que determina l'edat és provisionalíssim, i tenint en compte que alguns d'aquests joves poden ser cronològicament menors d'edat, la DGAIA, o bé el mateix Departament, pot activar altres mesures, en col·laboració amb els ajuntaments.

Val a dir que la DGAIA, per exemple, per causes excepcionals, generalment motivades per situacions de greu vulnerabilitat social, autoritza l'estada en centres de joves que ja han assolit la majoria d'edat i en prorroga l'atenció. La simple majoria d'edat decretada per la Fiscalia de Menors no impedeix a la DGAIA (ni al Departament de Treball, Afers Socials i Famílies) adoptar mesures addicionals de caràcter assistencial, per exemple.

5.4. L'ASSISTÈNCIA JURÍDICA, LA PROTECCIÓ INTERNACIONAL I LES GARANTIES DEL PROCEDIMENT

5.4.1. La diferència entre l'assistència lletrada designada d'ofici i els procediments judicials endegats: la necessitat de millorar l'efectivitat del dret de defensa amb el torn de guàrdia

En el moment en què la Fiscalia incoa un procés de determinació de l'edat, els infants migrants no acompanyats disposen d'un torn específic de menors no acompanyats de l'Il·lustre Col·legi de l'Advocacia de Barcelona (ICAB), pioner a Europa, que garanteix, a priori, l'assistència lletrada gratuïta al llarg del procés.

En aquest sentit, el Departament de Justícia subvenciona les actuacions professionals corresponents a l'assistència lletrada, d'acord amb la Llei 1/1996, de 10 de gener, d'assistència jurídica gratuïta, i el Decret 252/1996, de 5 de juliol, de creació de comissions d'assistència jurídica gratuïta, regulació del procediment per al reconeixement del dret d'assistència jurídica gratuïta i subvenció per a les actuacions professionals dels advocats i procuradors a Catalunya. En concret, els convenis signats entre el Departament de Justícia i el Consell dels Il·lustres Col·legis d'Advocats de Catalunya estableixen l'obligatorietat de disposar de torns d'assistència específics de menors i estrangeria.

Tot i no disposar de dades més actualitzades, val a dir que, si s'analitzen les dades corresponents als anys 2014 i 2015 s'observa una diferència important entre la designació d'advocat de torn d'ofici i el nombre de peticions judicials de minoria d'edat.

Sobre el nombre de designacions d'advocat de torn d'ofici del torn de menors migrants no acompanyats, de la informació rebuda de l'ICAB se'n desprèn que l'any 2014 van haver-hi 249 designacions, i l'any 2015, 260. Respecte del nombre de peticions judicials de minoria d'edat d'adolescents posats a disposició de la DGAIA, la DGAIA indica que hi ha constància de 6 procediments judicials durant l'any 2014 i de 9 procediments judicials durant el 2015.

A criteri del Síndic, aquesta diferència es pot deure, encara que només en part, a dèficits en les garanties dels infants no acompanyats a l'hora de fer ús de l'assistència lletrada durant el procés de determinació de l'edat.

Un dels factors que ho explica és que el procediment de designació de l'advocat no està establert via guàrdia d'ofici. Aquesta absència de torn de guàrdia provoca la impossibilitat de la personació immediata de l'advocat i el contacte advocat-jove queda diferit en el temps.

Com s'exposa més endavant, els advocats constaten les dificultats de trobar el jove quan aquest ha estat considerat major d'edat, un cop fetes les proves de determinació de l'edat. Aquestes dificultats s'incrementen quan els joves són traslladats fora del partit judicial del Col·legi de l'Advocacia de Barcelona, l'únic que té garantit un torn específic.

S'ha millorat aquest contacte donant al jove la designació d'advocat en diversos idiomes però, malgrat tot, la manca d'una guàrdia d'advocats específica per als joves dificulta la tasca dels professionals.

Sobre la diferència que hi ha entre les designacions efectuades i els processos judicials instats, la DGAIA recorda que la designació lletrada d'ofici es fa en tots els supòsits en què la Fiscalia incoa els expedients de determinació de l'edat i que la designació és prèvia a la pràctica de les proves de determinació d'edat. Per tant, independentment del resultat de les proves i del decret de la Fiscalia respecte de la minoria o majoria d'edat dels joves migrants no acompanyats, aquests disposen ja d'assistència lletrada d'ofici per garantir la seva defensa jurídica en el supòsit de tancament de l'expedient de protecció per majoria d'edat.

Tot i això, malgrat que hi hagi un torn específic de menors no acompanyats de l'ICAB, el Síndic ha tingut constància de casos en què no es garanteix suficientment la defensa jurídica dels menors, ja sigui perquè al menor no se li faciliten les dades de contacte de l'advocat, perquè el centre no facilita el contacte amb l'advocat o per la dificultat de localitzar el menor no

acompanyat objecte de la designació. La celeritat en els processos de determinació de l'edat en cas de dubte sobre la minoria d'edat és un dels factors que dificulta que aquesta assistència lletrada sigui efectiva durant el procés.

En aquest sentit, la DGAIA exposa que, d'acord amb la nota sobre el procediment que cal seguir davant la designació d'assistència lletrada d'ofici per a menors d'edat no acompanyats del fiscal degà i delegat de menors de la Fiscalia Provincial de Barcelona de 26 de juny de 2012, la Fiscalia de Menors ha d'informar el menor d'edat no acompanyat del dret a l'assistència lletrada i, si aquest no en designa cap voluntàriament, ha de remetre una comunicació al departament del torn d'ofici especialitzat en menors no acompanyats de l'ICAB per sol·licitar aquesta assistència.

En la designació hi ha de constar el telèfon i el domicili de la persona que s'assigni amb la finalitat que el possible menor d'edat pugui posar-se en contacte amb aquesta persona immediatament. Una vegada es rebí la designació, s'ha de notificar al possible menor i, si ja no és a les dependències de la Fiscalia de Menors sinó en un centre, s'ha de remetre la notificació al centre. Qualsevol resolució que adopti la Fiscalia respecte al possible menor d'edat s'ha de notificar al lletrat, i s'hi ha d'incloure la possible compareixença per explicar-li el resultat de les proves.

Pel que fa a la DGAIA, la Circular 1/2013 bis, de 13 de maig, de la Subdirecció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència sobre criteris per proveir la intervenció dels advocats del torn d'ofici del Col·legi de l'Advocacia de Barcelona designats per a la

defensa dels menors d'edat estrangers sense referents familiars, també estableix els criteris d'actuació.

Quan el menor d'edat o possible menor d'edat és posat a disposició de la DGAIA no se sol disposar de les dades de l'advocat del torn d'ofici que se li ha assignat, i per això s'han consensuat amb l'ICAB els criteris següents:

- El lletrat fa arribar per fax a la DGAIA una còpia de la designació i les seves dades de contacte (telèfon i fax). Una vegada s'ha rebut la informació, la DGAIA comunica al lletrat el centre on està ingressat el possible menor d'edat.

- Es preveu que el centre faciliti la comunicació del jove amb el seu advocat, telefònicament i, si escau, presencialment. Qualsevol petició del lletrat es pot formular per escrit al registre de la DGAIA o via fax al servei territorial corresponent.

- El servei territorial ha de notificar les resolucions administratives al lletrat designat, si aquest servei ha estat designat específicament com a mitjà de notificació pel lletrat. Una vegada la Fiscalia ha finalitzat el procediment de determinació de l'edat, si la persona resulta ser major d'edat, el servei territorial ha de notificar la resolució a totes les parts.

- Si el decret de la Fiscalia estableix la minoria d'edat, l'adolescent pot sol·licitar, mitjançant compareixença, que el lletrat designat pel torn d'ofici sigui el seu representant legal en el procediment administratiu de protecció i que li siguin notificades les resolucions administratives posteriors.

Recomanació

- Establir un torn d'ofici específic i especialitzat de guàrdia a tot Catalunya.

5.4.2. La necessitat de millorar el contacte dels infants no acompanyats amb l'advocat i d'incorporar l'assistència lletrada en el Protocol marc

L'ICAB ha fet sessions formatives puntuals per als lletrats adscrits al torn d'ofici MENA. De manera periòdica, es planteja la revisió d'accions per a la millora de l'assistència jurídica als menors migrants, tenint en compte les dificultats perquè els infants mantinguin el contacte amb l'advocat designat, fet que és determinant per a l'èxit de la seva defensa.

Ahora, la DGAIA indica que, quan els nois manifesten dubtes sobre qualsevol aspecte derivat del procediment de determinació d'edat i, en concret, sobre la designació d'advocat d'ofici, se'ls facilita la informació necessària. En alguna ocasió, és el mateix advocat qui es posa en contacte amb la DGAIA per rebre informació sobre el centre en què ha ingressat el noi, per posar-se en contacte amb ell.

Amb tot, el Síndic també ha tingut coneixement que els joves no sempre disposen d'informació suficientment clara sobre el dret a l'assistència jurídica i sobre la designació d'advocat, per la qual cosa no són conscients que disposen d'un advocat i acaben inhibint-se en el procés.

Atès que és designació (i no guàrdia), l'advocat de vegades no pot acudir a la cita del jove amb el metge forense o a l'acte de compareixença davant la Fiscalia.

No és preceptiu que l'advocat hagi de comparèixer a la Fiscalia per a la pràctica de les proves d'edat. Ni el Protocol marc ni el Reglament d'estrangeria preveuen garantir l'assistència lletrada amb formació especialitzada dels infants migrants no acompanyats en el procediment de determinació de l'edat. Com que es tracta d'una designació, no és obligatori, i si l'advocat té un judici aquell dia, ja no hi pot assistir. Si el jove no truca a l'advocat, el contacte esdevé difícil, atesa la mobilitat dels joves i la manca d'informació que tenen sobre el procediment. A banda, el fet que alguns joves no tinguin telèfon o un domicili estable dificulta molt el contacte i fa gairebé impossible l'exercici del dret de defensa.

Segons la informació tramesa al Síndic, al principi del torn d'ofici l'advocat rebia una notificació sobre la visita de l'infant migrant

amb el forense, mentre que actualment la Fiscalia ja no notifica a l'advocat la data de la revisió.

Per tot això, el Síndic ha recordat que, més enllà de la possibilitat que els advocats puguin trucar a la DGAIA per rebre informació sobre el centre on està ingressat el menor, cal incorporar en el circuit d'atenció immediata als infants migrants no acompanyats garanties addicionals per no buidar de contingut efectiu el dret a l'assistència jurídica dels menors migrants no acompanyats.

En aquest sentit, la DGAIA exposa que, d'acord amb el circuit actualment vigent, les designacions del torn d'ofici de menors migrants no acompanyats es reben de forma centralitzada en un únic fax de la Direcció General, des d'on són enviats als respectius equips funcionals d'infància (EFI) perquè les notifiquin als joves en el cas que es tanqui l'expedient per majoria d'edat, quan aquests joves no estan localitzats.

Aquestes garanties addicionals impliquen necessàriament augmentar i millorar la informació que es facilita als joves, en les diferents situacions. En aquest sentit, una possibilitat per millorar aquesta informació seria que la DGAIA i/o la Fiscalia poguessin lliurar als joves un escrit per comunicar-los la designació d'advocat de manera clara i entenedora, i en diferents idiomes (àrab, francès i anglès).

La necessitat d'assistència lletrada hauria de ser extensiva, també, als infants que no passen per la Fiscalia per a la determinació de l'edat, però que estan tutelats per la DGAIA. Si bé la Fiscalia ja defensa els drets de l'infant, els infants tenen dret a nomenar una persona que els representi, sigui advocat o no, des del primer moment.

La Llei d'assistència jurídica gratuïta estableix que una persona té dret a un advocat d'ofici quan hi ha un procediment judicial (o quan per llei es diu que té dret a un advocat d'ofici). Això fa que, sense un procediment judicial obert, com passa per exemple en un primer moment a la comissaria o posteriorment en el sistema de protecció, no es produeixi aquesta assistència.

Tot i això, la LOPJM estableix que “[...] es pot conèixer la seva opinió [del menor] per mitjà dels seus representants legals, sempre que no

siguin part interessada ni tinguin interessos contraposats als del menor, o a través d'altres persones que per la seva professió o relació d'especial confiança amb ell la puguin transmetre objectivament" (article 9.2). La LDOIA també estableix que "els infants i els adolescents poden exercir i defensar ells mateixos llurs drets, llevat que la llei limiti aquest exercici. En qualsevol cas, poden fer-ho mitjançant llurs representants legals, sempre

que no tinguin interessos contraposats als propis" (article 17.1). La Convenció, alhora, estableix que "l'infant ha de tenir especialment l'oportunitat de ser escoltat en qualsevol procediment judicial o administratiu que l'afecti, bé directament, bé per mitjà d'un representant o d'una institució adequada, d'acord amb les normes de procediment de la legislació".

Recomanacions

- Reformar el Protocol marc i el reglament d'estrangeria (article 190) per garantir l'assistència lletrada amb formació especialitzada dels infants migrants no acompanyats en el procediment de determinació de l'edat.
- Introduir, la DGAIA i l'ICAB (si escau, en coordinació amb la Fiscalia de Menors), mesures i circuits per garantir que l'advocat d'ofici designat disposa de les dades de contacte del menor a fi de portar a terme la seva defensa jurídica, i també de canals de comunicació amb aquest menor, i per garantir també que els nois i els joves migrants no acompanyats tenen la informació corresponent a la designació d'assistència lletrada d'ofici, per garantir de manera efectiva la seva defensa jurídica.
- Instaurar mecanismes per garantir el dret de tot infant a nomenar un representant legal que el pugui acompanyar i representar en qualsevol moment.

5.4.3. Dèficits en la notificació de la resolució del cessament de l'atenció immediata o de la tutela, abans de la sortida del sistema de protecció

Segons la DGAIA, en l'actualitat, la resolució de tancament es notifica al centre de protecció o al darrer domicili conegut del jove, i també mitjançant l'advocat del torn d'ofici designat en el procediment de determinació d'edat de la Fiscalia de Menors.

El Síndic també té constància de casos en què, quan un (suposat) infant no acompanyat és declarat major d'edat i surt del centre d'acollida, encara no s'ha dictat la resolució de la DGAIA de cessament de l'atenció immediata o tancament de la tutela, o bé aquesta resolució no ha estat notificada a la part interessada.

A l'advocat li arriba el fax de la Fiscalia conforme el noi ha estat declarat major

d'edat, però la notificació de la resolució de la DGAIA de cessament de l'atenció immediata o tancament de les funcions tutelars pot trigar dies o setmanes.

La dilació de la notificació de la resolució de la DGAIA de cessament de l'atenció immediata o de tancament de les funcions tutelars afecta el mecanisme de defensa dels menors, atès que l'advocat no pot interposar mesures professionals per demanar que es readmeti el noi al centre fins que disposi de la notificació de la resolució de tancament.

La manca de notificació a l'infant del cessament de la situació de desemparament provoca inadmissions a tràmit de demandes judicials per manca de resolució.

Aquest és un altre moment en què els joves són difícils de localitzar, a causa de la seva mobilitat, i el contacte amb l'advocat esdevé molt complicat.).

Recomanació

- Introduir mecanismes per evitar la dilació de la notificació de la resolució de la DGAIA de cessament de l'atenció immediata o tancament de les funcions tutelars, i correlativament que aquesta notificació sigui tramesa a l'advocat d'ofici.

5.4.4. Dèficits en la cobertura territorial del torn d'ofici específic per a menors no acompanyats

El Síndic també ha rebut queixes sobre la necessitat de millorar la cobertura del torn d'ofici, a fi de facilitar l'accessibilitat i l'efectivitat de l'assistència lletrada.

Així, per exemple, el Síndic ha plantejat la necessitat de fer extensiu el torn d'ofici específic per a menors no acompanyats a altres col·legis de l'advocacia de Catalunya (col·legis de l'advocacia de Girona, Tarragona i Lleida). En aquest sentit, l'ICAB informa que no disposa de dades

suficients sobre la presència de menors migrants en altres territoris competència d'altres col·legis per fer una valoració objectiva d'aquesta qüestió.

Sobre el nombre d'advocats inscrits al torn d'ofici de menors no acompanyats, el Síndic va constatar l'any 2017 una disminució: dels 44 advocats de l'any 2014 s'ha passat a 31 advocats inscrits en aquest torn especialitzat. En relació amb aquest assumpte, l'ICAB indica que durant l'any 2017 la Comissió del Torn d'Ofici ha decidit fer una nova convocatòria de formació especialitzada per poder inscriure's en aquest torn d'ofici.

Recomanació

- Promoure que el Departament de Justícia i la Fiscalia implantin el torn d'ofici especialitzat de MENA als col·legis de l'advocacia de Girona, Tarragona i Lleida.

5.4.5. Dèficits en les garanties dels infants i adolescents susceptibles de sol·licitar l'estatut de refugiat o la protecció internacional subsidiària

En el marc de les seves actuacions, el Síndic ha alertat sobre la discriminació en l'accés a la protecció internacional dels menors que estan tutelats per l'Administració per manca d'informació sobre el contingut bàsic del dret de protecció internacional i sobre el procediment per sol·licitar-lo, i per falta de comunicació amb òrgans col·laboradors i entitats prestadores d'aquest servei jurídic.

La Convenció de Ginebra sobre l'estatut dels refugiats, de la qual Espanya és signatària, reconeix la condició de refugiat o refugiada a la persona que fuig del seu país perquè la seva vida corre perill i busca protecció en un altre país. El motiu de la persecució pot ser la raça, la religió, la nacionalitat, les opinions polítiques, la pertinença a un grup social determinat, el gènere o l'orientació sexual. També es considera refugiada la població que fuig de conflictes armats o de situacions de violència generalitzada, i les víctimes de tràfic d'éssers humans.

Es detecten diverses situacions en què infants i adolescents menors d'edat que arriben a Catalunya no veuen protegit el seu dret a la protecció internacional, malgrat que, atesa la seva situació personal, serien susceptibles d'acollir-s'hi.

Aquesta situació de manca de reconeixement de l'estatut de refugiat a Espanya no es produeix només entre els infants i adolescents a Catalunya. Les xifres de concessió de protecció internacional a Espanya són molt baixes comparades amb la mitjana d'altres països europeus de població i PIB similars, i també és molt baix el nombre de sol·licituds. Durant l'any 2014 a Espanya es va presentar un 0,9% del total de sol·licituds d'asil que s'havien presentat el mateix any al conjunt dels 28 països de la Unió Europea. De les sol·licituds presentades aquell mateix any, el Ministeri de l'Interior va concedir protecció internacional a 1.585 sol·licitants i la va denegar a 2.070, que representen un 56,7% del total. Aquest nombre s'ha incrementat el darrer any arran de la crisi de refugiats i, en el marc del programa europeu de reubicació de refugiats, es preveu que més persones puguin acollir-s'hi.

No obstant això, si l'accés a l'estatut de refugiat a Espanya i Catalunya és difícil, en el cas dels infants i adolescents, especialment els que no estan acompanyats de les seves famílies i han estat tutelats per la DGAIA, encara és més costós.

L'article 22.1 de la Convenció de les Nacions Unides sobre drets de l'infant disposa que els estats membres han de prendre les mesures apropiades perquè un infant que demana l'estatut de refugiat d'acord amb la llei i els procediments nacionals o internacionals, tant si va acompanyat dels seus pares com d'una altra persona, rebi la protecció necessària i una assistència humanitària, i que gaudeixi dels drets aplicables enunciats en aquesta convenció i en altres normatives de drets humans o de caràcter humanitari a què aquests estats s'hagin adherit.

L'article 48.3 de la Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, disposa que s'adoptin mesures de manera immediata per assegurar que el representant de la persona menor d'edat, nomenat d'acord amb la legislació vigent en matèria de protecció a la infància, actuï en nom del menor no acompanyat i l'assisteixi en la revisió de la sol·licitud de protecció internacional.

L'article 109.5 del Reial decret 557/2011, de 20 d'abril, mitjançant el qual s'aprova el Reglament de la Llei orgànica 4/2000, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, clarament també disposa que després que el menor d'edat s'hagi posat a disposició del servei de protecció a la infància aquest l'ha d'informar de manera fefaent i en un idioma que compregui del contingut bàsic del dret a la protecció internacional i del procediment previst per sol·licitar-la, i també de la normativa vigent en matèria de protecció a la infància. D'aquesta actuació, n'ha de quedar constància escrita.

L'article 47 de la Llei 12/2009 també disposa específicament que els menors sol·licitants de protecció internacional que hagin estat víctimes de qualsevol forma d'abús, negligència, explotació, tortura, tracte cruel, inhumà o degradant, o que hagin estat víctimes de conflictes armats han de rebre

assistència sanitària i psicològica adequada i l'assistència qualificada que necessitin.

Així ho recull també l'Observació general número 6 de les Nacions Unides, sobre el tracte dels menors no acompanyats i separats de la seva família fora del seu país d'origen (CRC/ GC/2005/6), de setembre de 2005.

D'acord amb informació proporcionada, durant l'any 2014 cap dels infants tutelats per la DGAIA va demanar protecció internacional, i l'any 2015 només 6 van ser informats i assessorats per tramitar la sol·licitud. Aquestes xifres no s'ajusten al nombre que proporcionalment es correspondria amb el nombre de sol·licituds que es tramiten a escala internacional per a persones provinents dels països d'origen d'aquests infants tutelats. Els infants i adolescents tutelats per la DGAIA tenen actualment 64 nacionalitats diferents, entre les quals, la siriana i l'afganesa.

Aquestes deficiències es podrien derivar de les mancances en la formació dels professionals i en l'establiment de circuits i protocols que permetin informar i proporcionar l'acompanyament necessari perquè s'accedeixi i es tramiti adequadament la sol·licitud d'asil dels infants i adolescents que hi tenen dret.

Hi ha retards i negligències en la tramitació del procediment i en l'obtenció de documentació acreditativa dels fets al·legats, sense posar en perill la seguretat de l'infant o adolescent o la seva família, i, finalment, també en l'exercici del dret a l'extensió familiar als ascendents de primer grau de qui depenen aquests infants o adolescents, un cop l'infant arriba a obtenir l'estatut de refugiat.

D'altra banda, les condicions d'acollida que s'ofereixen als infants i adolescents sol·licitants d'asil no compleixen els estàndards mínims establerts en la normativa internacional, que garanteixen assistència especialitzada a víctimes de tortura, tractes cruels, inhumans i degradants.

Els problemes existents amb el procediment de determinació de l'edat i les condicions en què es troben molts infants i adolescents

quan són tutelats i ingressats en centres residencials del sistema de protecció en són una clara mostra, ja que molts d'aquests infants i adolescents, a més, no reben la intensitat d'acompanyament psicològic desitjable per a la seva recuperació física i emocional.

De fet, molts infants no acompanyats són conduïts per la DGAIA directament als cossos policials sense l'acompanyament d'un educador o d'una persona que els pugui orientar en la sol·licitud de la protecció internacional, després del procés de determinació de l'edat.

El Síndic ha remarcat la importància de formar els professionals del sistema de protecció d'infants i adolescents a Catalunya perquè tinguin una informació correcta i exhaustiva de la normativa de protecció internacional i estiguin dotats d'un sistema adequat de control i supervisió de la tasca que tenen encomanada i del compliment del que disposa la normativa. Es fa necessari, en aquest sentit, poder disposar d'un protocol clar d'informació, assessorament, acompanyament i actuacions en matèria de dret d'asil i protecció internacional que vinculi tots els agents intervinents del sistema de protecció d'infants i adolescents.

Amb aquesta finalitat, la DGAIA es va dotar d'un conveni de col·laboració amb l'entitat CEAR, tot i que s'ha denunciat que no s'estava complint de manera efectiva,

que incorpora el compromís de l'Administració de canalitzar els casos detectats que siguin susceptibles de protecció internacional perquè l'entitat dugui a terme un assessorament i una orientació especialitzada; s'asseguri l'accés al procediment amb garanties de confidencialitat, amb l'adopció de mesures per no posar en risc o perill l'infant, i es proporcionin les condicions d'acolliment establertes en la legislació internacional, comunitària i estatal de protecció internacional als qui gaudeixin d'aquesta protecció especial.

L'any 2017, la DGAIA va elaborar la Directriu general núm. 1/2017, de 13 de març, relativa a la protecció internacional dels infants i adolescents sota la protecció de la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència, per determinar les actuacions que els professionals han de dur a terme en relació amb aquells infants o adolescents tutelats que puguin ser susceptibles d'acollir-se a la protecció jurídica internacional.

Cal avançar en l'aplicació efectiva de les pautes que recull aquesta directriu, especialment pel que fa a la detecció de possibles casos d'infants i adolescents en necessitat de protecció internacional, a la derivació d'aquests infants i adolescents a les entitats o als professionals especialitzats que donin suport a la gestió de les demandes plantejades, i també a l'exercici de la representació legal.

Recomanacions

- Garantir la formació sobre el sistema de protecció internacional a tots els professionals del sector, perquè la informació i l'assessorament es facin correctament amb la informació actualitzada a tot el territori de manera continuada.
- Assegurar l'atenció mèdica i psicològica, i els serveis d'acollida i aprenentatge i d'adaptació al sistema de protecció necessaris per garantir la recuperació física i emocional d'aquests infants i adolescents, tal com els reconeix la seva condició de refugiats.
- Garantir que els centres disposin d'intèrprets professionals per poder comunicar-se amb els infants i adolescents.

5.5. EL DESEMPARAMENT I LA PROTECCIÓ

5.5.1. La dilació en l'assumpció de la tutela i les seves conseqüències: la provisionalitat

Tal com s'ha exposat precedentment, encara que cada cop menys, de vegades els tràmits de determinació de l'edat s'allarguen i, com que no es declara el desemparament fins que es decreta la minoria d'edat i hi ha una manca real de referents familiars, aquesta dilació vulnera el dret d'aquests joves desemparats, que poden ser menors d'edat, a ser tutelats i protegits per l'Administració.

Anteriorment, ja s'ha fet menció que de vegades la pràctica de les proves d'edat no ve precedida per l'obertura de l'expedient d'atenció immediata per la DGAIA. En aquest punt, a més, cal afegir que hi ha diversos casos en què el desemparament i la tutela, en cas que el resultat de les proves determini la minoria d'edat, es decreta mesos més tard de la detecció i la realització de les proves.

Aquesta dilació en l'assumpció de les funcions tutelars per la DGAIA genera dèficits de protecció dels menors durant aquest període, fins al punt que pot condicionar negativament el seu procés d'integració social (a l'efecte, per exemple, d'obtenir la residència legal segons el que preveu la Llei orgànica 2/2009, d'11 de desembre, de reforma de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social).

El Síndic insisteix a reclamar que, sens perjudici d'una modificació posterior, la tutela legal es faci de manera ràpida, un cop confirmada la minoria d'edat. Amb l'adolescent migrant sense referents hi ha una situació de desprotecció de facto que cal corregir, amb independència de la recerca d'informació que faci la DGAIA i de la permanència o no en el futur d'aquest jove al sistema de protecció.

En aquest sentit, el Protocol marc estableix que l'entitat pública de protecció a la infància ha de fer gestions d'indagació sobre les circumstàncies del menor amb

l'objectiu de constatar si hi ha una situació real de desemparament, si és possible reagrupar el menor amb la seva família al seu país d'origen i, eventualment, si hi ha una necessitat de protecció internacional que no hagi estat prèviament detectada. També estableix, però, que en el termini de tres mesos, l'entitat de protecció a la infància, un cop constatada la situació de desemparament, ha de dictar una resolució administrativa per assumir la tutela del menor.

La Instrucció 8/2010, de 13 d'agost, sobre el protocol d'actuació amb els infants i adolescents immigrants sense referents familiars (menors estrangers no acompanyats), de la DGAIA, estableix com a procediment l'elaboració d'un informe valoratiu de l'equip tècnic del centre d'acolliment sobre la possible situació de desemparament a les 72 hores, després d'haver fet entrevistes amb el menor i d'haver parlat amb la família per telèfon; la validació de l'EFI de la proposta feta per l'equip tècnic i l'emissió de resolució de desemparament preventiu en un termini de quinze dies des de l'informe valoratiu de la possible situació de desemparament; la presentació de la síntesi avaluativa per l'equip tècnic en el termini de dos mesos des de l'informe proposat de la valoració de desemparament, i finalment la resolució de tutela i de mesura de protecció en vista de la valoració i de la síntesi avaluativa, sense termini concret.

Els darrers anys, a la pràctica, el Síndic ha constatat casos en què la tutela s'ha fet més enllà dels terminis establerts pel Protocol marc i per la Instrucció 8/2010. La pressió assistencial derivada de l'increment de l'arribada d'infants migrants no acompanyats no contribueix al compliment d'aquests terminis. Aquests terminis, a més, estableixen un període "màxim" que no necessàriament s'ha d'exhaurir quan no hi ha dubte de la situació de desemparament.

En relació amb la dilació de l'assumpció de la tutela, cal dir que un menor no hauria de trobar-se en una situació transitòria pel fet que els centres de primera acollida i d'acolliment tinguin un termini fixat per emetre la síntesi avaluativa, quan durant aquest temps podria estar tutelat.

De l'estudi del procediment seguit per la DGAIA (consistent a resoldre primer l'atenció immediata, després el desemparament preventiu, de caràcter cautelar, i finalment, si escau, el desemparament definitiu) i també de les queixes tramitades per aquesta institució, se'n desprèn que aquest procediment conté un conjunt d'intervencions i actes administratius dictats per la DGAIA que tendeixen a allargar, en algunes ocasions, la provisionalitat de les decisions i a mantenir a aquests infants en una situació d'acollida de fet, però no de dret.

El Síndic considera adequat aquest procediment, sempre que hi hagi un termini màxim fixat que es respecti, i sempre que aquest termini no s'exhaureixi innecessàriament.

Les conseqüències derivades de l'estat de provisionalitat que comporta no dictar de manera diligent la resolució de desemparament són importants. La mateixa LDOIA preveu que "la resolució de desemparament definitiva comporta l'obligació, per part de l'organisme de protecció de l'infant i l'adolescent, de promoure la tramitació immediata de la documentació personal del menor o la menor" (article 109.6). En el cas dels infants migrants no acompanyats, la majoria dels

quals no disposa de documentació, aquesta dilació podria demorar la tramitació de la documentació amb efectes negatius per a la seva integració social, perquè la manca de documentació condiciona l'accés a determinada formació ocupacional o al mercat de treball (tot i que habitualment es comencen els tràmits amb el desemparament preventiu).

Una altra afectació té a veure amb la percepció de la prestació per a joves extutelats un cop assoleixen la majoria d'edat. El termini de temps que es té en compte per percebre la prestació s'inicia des de la declaració de desemparament.

El Síndic ha tingut constància de casos, detectats quan els joves estan a punt de fer la majoria d'edat, en què, en el moment del desinternament del sistema de protecció, tot i haver estat tutelats, passen a ser estrangers adults sense autorització de residència.

A banda, aquesta situació de provisionalitat tampoc no contribueix a definir un projecte educatiu individual (PEI) que doni resposta a les necessitats d'aquests joves a mitjà termini, amb un seguiment per part d'educadors formats i especialitzats en aquesta matèria capaços d'acompanyar i donar suport a aquests joves.

Recomanació

- **Garantir l'assumpció de la tutela de la DGAIA tan aviat com es constati la situació de desemparament, i mai més tard del termini de tres mesos fixat pel Protocol marc.**

5.5.2. La dilació en la declaració de desemparament preventiu

La Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, estableix en l'article 106.1 que "en el moment que es té coneixement que un infant o adolescent es pot trobar en situació de desemparament, el departament competent en matèria de protecció dels menors desemparats ha d'incoar l'expedient de desemparament. Abans de l'acord d'iniciació, l'òrgan competent pot obrir un període d'informació prèvia amb

la finalitat de conèixer les circumstàncies del cas concret i la conveniència o no d'iniciar el procediment". I afegeix en l'article 106.6 que "el procediment fineix per resolució motivada que declara la situació de desemparament o, en cas contrari, ordena l'arxivament de l'expedient. L'Administració té l'obligació de dictar la resolució en el termini d'un any a comptar de la incoació de l'expedient".

Adicionalment, la Llei esmentada estableix en l'article 110 la possibilitat d'endegar mesures cautelars per garantir la protecció dels infants en determinades

circumstàncies especials, com succeeix amb el deure de la DGAIA de proporcionar atenció immediata als joves immigrants no acompanyats que no puguin acreditar documentalment la minoria d'edat o es tingui dubtes sobre la veracitat de la documentació que aporten, mentre es fan les gestions i els tràmits establerts per la legislació sobre estrangeria per determinar-ne l'edat (article 110.2). L'article 110.3, a més, estableix la possibilitat de declarar preventivament una situació de desemparament, mitjançant una resolució motivada, però li atorga caràcter urgent, "quan existeixi una situació de perill per a l'infant o l'adolescent, o concorri qualsevol altra causa que exigeixi una intervenció urgent", com pot succeir amb el cas dels joves estrangers immigrants no acompanyats. A més, "simultàniament, en el cas de no haver-ho fet abans, ha d'iniciar el procediment de desemparament, que ha de seguir els seus tràmits fins a la resolució definitiva que ratifiqui, modifiqui o deixi sense efecte la resolució de desemparament i les mesures provisionalment acordades".

En relació amb aquest assumpte, la DGAIA exposa que, mentre dura el procés de determinació de l'edat, el que correspon és l'atenció immediata. Un cop determinada la minoria d'edat, en canvi, si concorren les circumstàncies excepcionals de l'article 110.3 de la Llei 14/2010, es pot adoptar la mesura de desemparament preventiu, mentre l'equip tècnic elabora l'informe proposat, el qual pot proposar la repatriació per reagrupació familiar o el desemparament definitiu i la tramitació quan pertoqui de la documentació corresponent, potestats que

corresponen a l'entitat protectora i que s'han de valorar atenent a les circumstàncies concretes de cada cas.

Tal com s'ha exposat precedentment, el protocol previst en la Instrucció 8/2010 estableix que, amb caràcter general, el tècnic referent i el jurista de l'EFI del servei territorial, amb la documentació i l'informe tramès pel centre, han de fer la validació en un termini màxim de quinze dies des de la proposta de l'equip tècnic, i emetre una resolució declarativa del desemparament preventiu, que ha de signar el cap del servei corresponent.

En aquest sentit, convé posar de manifest que, segons les queixes rebudes, aquesta previsió no sempre s'acompleix i la funció protectora s'assumeix formalment per la via administrativa per mitjà de la resolució de desemparament preventiu, en alguns casos amb una certa dilació.

A criteri del Síndic, a més, convé afegir que en molts casos no està justificada la declaració de desemparament preventiu, quan ja hi ha prou constància de la situació de desemparament que afecta l'infant atesa la manca de referents familiars a Catalunya, per les circumstàncies exposades més amunt. L'assumpció d'una tutela no comporta que aquesta no es pugui revocar en el futur si s'evidencia l'existència d'algun referent adult resident a Catalunya que pugui assumir aquesta funció o si es fa possible un reagrupament familiar al país d'origen. En molts casos, doncs, es podria passar de la declaració d'atenció immediata a l'assumpció de la tutela definitiva.

Recomanacions

- Garantir que la DGAIA assumeix sense dilació el desemparament preventiu dels joves estrangers immigrants no acompanyats, un cop la Fiscalia n'hagi decretat la minoria d'edat, sempre que la determinació de l'edat no es dilati en el temps.
- No resoldre el desemparament preventiu quan hi hagi constància que es tracta d'una situació de desemparament.

5.5.3. La desprotecció d'infants no acompanyats amb un reconeixement posterior de la minoria d'edat

Les conseqüències anteriorment exposades de la dilació del desemparament, relacionades amb les dificultats d'integració social en assolir la majoria d'edat, són més evidents en aquells casos en què, després del desinternament del sistema de protecció per majoria d'edat decretada per la Fiscalia per mitjà del procés de determinació de l'edat i de la pèrdua de reconeixement d'una situació de desemparament que justifiqui la protecció de la DGAIA, es produeix per via judicial una anul·lació del decret de la Fiscalia i un reconeixement d'una situació de minoria d'edat, bé en el present, bé en el passat.

Aquesta situació s'ha produït en diversos casos, especialment arran de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Suprem, referida anteriorment, que limita o condiciona l'aplicació dels processos de determinació de l'edat en casos de (suposats) menors d'edat amb documentació. Hi ha interlocutòries i sentències judicials que obliguen al reingrés d'infants al sistema de protecció després que l'aplicació de les proves d'edat que determinaven la majoria d'edat hagi estat declarada com a improcedent o desproporcionada, o també que reconeixen que, si bé actualment el noi és major d'edat, en el moment en què va ser expulsat del sistema de protecció, tenia la condició de menor d'edat.

Aquests infants han quedat desprotegits pel sistema de protecció, tot i trobar-se en una situació de desemparament.

La manca d'una política clara de la DGAIA i d'altres departaments i administracions per atendre la problemàtica dels "menors-majors d'edat", que vagi més enllà del simple desinternament del sistema de protecció en compliment de les resolucions de determinació de l'edat dictades pel Ministeri Fiscal, provoca que aquests joves hagin quedat en situació de desprotecció durant llargs períodes de temps.

Les resolucions de majoria d'edat del Ministeri Fiscal no impedeixen que l'Administració faci una gestió diferent de l'atenció dels joves declarats majors d'edat amb indicis de possible minoria d'edat (un indicatiu, per exemple, tenir la documentació en regla).

5.5.4. Les dificultats per fer l'estudi tècnic de la situació familiar en el país d'origen, i del coneixement i la valoració de la situació sociopolítica

El Protocol marc i la Instrucció 8/2010 preveuen la necessitat d'explorar la situació familiar dels infants no acompanyats, a fi de valorar una eventual repatriació per afavorir el reagrupament familiar. Quant a l'estudi de la situació familiar dels nois en els països d'origen, el Protocol marc no detalla com s'ha d'efectuar ni quins criteris s'han de respectar. La Instrucció 8/2010 tampoc no formula com es fa aquest estudi quan els infants no són originaris del Magrib i no es poden inserir dintre del programa Catalunya-Magrib.

En epígrafs anteriors ja s'ha fet esment que el programa Catalunya-Magrib va ser suprimit, la qual cosa introdueix més complexitat a l'hora de determinar un possible retorn, si escau, com a millor decisió respectuosa amb l'interès superior de l'infant.

Les directrius internacionals en aquesta matèria recorden la necessitat de determinar tan aviat com sigui possible la identitat de l'infant després d'arribar i la circumstància que no va acompanyat, i especificar diferents mitjans per a l'obtenció de dades referides a la seva identitat i situació, i també de comprovar la situació familiar en el país d'origen i, en cas de retorn, les garanties amb què, des del moment de la seva arribada, serà rebut i passarà a estar a càrrec de forma adequada i en funció de les necessitats de la seva edat i grau d'autonomia, bé dels seus progenitors o altres adults que s'ocupin d'ell, bé d'instàncies governatives del seu país d'origen.

Recomanacions

- Revisar el Protocol marc i la Instrucció 8/2010 per establir els criteris que cal seguir per a l'estudi de la situació familiar al país d'origen.
- Desenvolupar mesures per afavorir l'estudi de la situació familiar al país d'origen.

5.5.5. La necessitat d'intensificar l'acompanyament al llarg de la tutela

En el cas de l'atenció immediata, el Síndic ja ha destacat la necessitat de promoure un millor acompanyament, amb professionals de referència. Aquest acompanyament, atesa la manca de referents familiars i atesa la manca de xarxa social a Catalunya a causa del fet migratori, també s'ha de garantir durant la tutela, sigui de manera professionalitzada o voluntària.

En el cas d'Itàlia, per exemple, la llei italiana recull la figura del tutor voluntari de la persona migrant menor d'edat no acompanyada. Els tutors voluntaris són seleccionats a escala regional pels garants per a nens i adolescents, i totes les persones que compleixen els requisits poden presentar-s'hi. Ser tutor d'una persona menor d'edat migrant significa oferir-li un punt de referència i donar-li suport. A Itàlia és una ajuda molt important per als infants que han afrontat un projecte migratori sense acompanyament dels seus progenitors i/o d'altres adults responsables.

Entre el suport que s'ofereix hi ha la protecció legal, que és una necessitat essencial per als infants; és a dir, la presència d'una persona que té la responsabilitat de tenir cura dels seus interessos i el seu benestar, per assegurar que s'escolta el punt de vista de l'infant i que té representació legal externa.

Les responsabilitats són clares i exigides per llei. La llei sobre menors no acompanyats promou la protecció exercida pels ciutadans privats. Les responsabilitats de la figura del tutor ja estan clarament establertes en les normes del dret civil, principalment en relació amb els seus deures envers l'infant. La protecció no implica necessàriament la

convivència i el suport financer a l'infant, regulada per l'assignació.

El guardià de l'infant migrant ha de ser nomenat pel Tribunal de Menors i té la responsabilitat de vetllar pels seus interessos i el seu benestar. Hi ha actes per als quals el guardià ha de sol·licitar l'autorització de la Cort, i d'altres d'administració ordinària que pot exercir de forma independent.

Les activitats concretes del tutor o guardià inclouen la presentació de la sol·licitud de permís de residència o les relacions amb els serveis que estan a càrrec de l'infant.

El tutor o guardià es compromet a exercir el seu paper amb "lleialtat i diligència"; té, per tant, l'obligació d'actuar de manera responsable amb la tutela i se'l pot retirar del càrrec en cas de comportaments seriosament injustos cap a l'infant. El tutor no es fa responsable de cap acte il·legal comès pel menor a tercers, excepte la responsabilitat civil pels danys causats, però només quan hi conviu (article 2048 del Codi civil).

Hi ha, doncs, experiències internacionals que caldria explorar.

5.5.6. Les dificultats dels infants estrangers no acompanyats d'accedir a CRAE (o CREI)

Una part molt significativa d'infants estrangers no acompanyats ingressa en centres d'acolliment en edats superiors als setze anys, i sovint quan manquen pocs mesos per assolir la majoria d'edat. Aquesta situació afavoreix que, malgrat que aquests acabin sent reconeguts com a menors d'edat després de la pràctica de les proves de determinació de l'edat i acabin

sent tutelats per la DGAIA, romanguin en centres d'acolliment fins que assoleixen la majoria d'edat.

Aquest allargament de l'estada en centres d'acolliment, que pot ser entesa com a adequada en el cas d'infants que estiguin a punt de fer divuit anys, és clarament vulneradora de drets en el cas d'infants estrangers no acompanyats que passen molts mesos en centres d'acolliment.

Cal recordar que els centres d'acolliment són, segons la Cartera de serveis socials, serveis residencials d'estada limitada i transitòria, que tenen per objecte donar atenció i fer una observació i un diagnòstic de la situació o del risc de desemparament de menors, a fi d'elaborar la proposta de mesura corresponent. És a dir, són recursos residencials concebuts per a estades limitades en el temps, molt orientades a l'atenció immediata i transitòria, i centrades en l'estudi de la situació o risc de desemparament.

De fet, en apartats anteriors ja s'han exposat les condicions materials i assistencials que ofereixen aquests centres, molt poc assimilables a les condicions pròpies d'una llar: són centres de dimensions grans, majoritàriament per sobre de les vint places, ubicats sovint en edificis també grans i no sempre dissenyats inicialment per a ús residencial.

Els centres residencials d'acció educativa (CRAE), en canvi, són centres que, teòricament, presenten unes condicions materials i educatives més adequades per a estades més prolongades en el temps, i estan concebuts, tal com estableix la Cartera de serveis socials, per promoure, establir i aplicar mesures tècniques educatives i d'inserció social, en coordinació amb els serveis socials bàsics, amb professionals d'altres sistemes de benestar social, amb les entitats associatives i amb les que actuen en l'àmbit dels serveis especialitzats, i per proporcionar als infants atesos tota la cobertura inherent a l'exercici de la guarda i educació.

Les visites que aquesta institució ha fet a diversos centres d'acolliment posen de manifest, però, que aquestes estades llargues es deuen sovint a les dificultats per trobar plaça en CRAE adequades a les seves necessitats, i també a la resistència de determinats CRAE d'acollir aquesta tipologia de joves, d'edats avançades i amb un perfil social amb importants dèficits d'integració i amb una elevada vulnerabilitat social (amb necessitats específiques complexes que cal atendre en el terreny lingüístic, educatiu, etc.).

La manca de places suficients de centres residencials d'acció intensiva (CREI) també dificulta la sortida dels centres d'acolliment.

Recomanacions

- No perllongar les estades dels infants estrangers no acompanyats en centres d'acolliment i garantir la derivació a CRAE tan bon punt estigui fet l'estudi i es disposi de la proposta de mesura.
- Treballar amb els CRAE per evitar les resistències dins del sistema de protecció a l'acolliment residencial d'infants estrangers no acompanyats.

5.6. LES CONDICIONS MATERIALS DELS CENTRES

5.6.1. La grandària dels centres d'acolliment

Si bé hi ha evidències que l'internament en centres, per si sol, no té necessàriament efectes perjudicials en els infants i els adolescents, també n'hi ha que les condicions en les quals es desenvolupa aquest internament sí que en poden tenir. Els factors que semblen determinar un impacte negatiu són el temps d'institucionalització, els recursos del centre (espais, mobiliari, joguines), la qualitat de la relació afectiva amb els educadors, la ràtio d'infants per educador i la qualitat afectiva dels acollidors. Els efectes que es descriuen d'un internament en el qual manquen les condicions adequades es reflecteixen posteriorment en problemes conductuals i problemes en els vincles afectius.

En aquesta línia, les directrius sobre les modalitats alternatives de la cura dels infants, aprovades per l'Assemblea General de les Nacions Unides l'any 2010, insten els estats membres a establir estàndards d'acolliment per garantir la qualitat i les condicions propícies per al desenvolupament de l'infant (l'atenció individualitzada i en petits grups) i demanen que s'avaluïn els centres d'acollida d'acord amb aquests estàndards.

L'article 21.3 de la Llei orgànica de protecció jurídica del menor exigeix a l'entitat pública que reguli el funcionament dels centres, amb la participació dels infants, i que promogui models d'acolliment residencial amb nuclis reduïts d'infants o adolescents que visquin en condicions similars a les familiars.

El Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat va publicar el 2012 el document "Estàndards de qualitat en l'acolliment residencial", elaborat per especialistes del Grup d'Investigació en Família i Infància de la Universitat d'Oviedo, amb la col·laboració de nombroses entitats públiques i privades implicades en l'acolliment residencial d'infants, el qual estableix que, amb l'objectiu de construir un entorn de

seguretat i protecció per als infants en què es puguin generar experiències d'aprenentatge basades en models educatius de responsabilitat i relació positiva, amb integració dels infants en els principals contextos de socialització normalitzats, el centre ha de presentar una imatge i unes característiques d'un habitatge de tipus familiar on tots els infants tenen espai personal suficient i no estan sotmesos a la convivència amb grups nombrosos d'altres infants (1.2.2), entre altres exigències de qualitat residencial.

El Programa marc per als centres residencials, publicat per la DGAIA el desembre de 2015, d'altra banda, recull els estàndards de qualitat EQUAR i també preveu que els centres de protecció han de reproduir al màxim les condicions de vida familiar que permetin a l'infant o adolescent un creixement harmònic i estable, i que els grups de convivència han de ser reduïts i cada infant o adolescent ha de tenir un educador social tutor de referència i un cotutor.

D'acord amb aquests plantejaments, el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies va assenyalar que s'està treballant per substituir els grans centres per pisos compartits amb un màxim de deu places. Es va anunciar que el projecte de reconvertir l'actual model de gran centre residencial està pensat a llarg termini: el replantejament es fa veient models de Suècia o Noruega, on també es dona molta importància a la figura de l'acolliment familiar i, alhora, els centres petits permeten una atenció individualitzada. Es va indicar que ja s'havia començat l'anàlisi i que s'estava treballant en el nou model de gestió pensant en el 2018.

Aquesta "racionalització" i evitació de la massificació dels centres d'acollida i residencials és fruit de l'evolució del model d'acolliment institucional del segle passat al model especialitzat i familiar com a estratègia de substitució familiar.

Val a dir que una part important de les places residencials creades en centres de primera acollida i en pisos assistits per fer front a l'increment de l'arribada d'infants migrants no acompanyats forma part de recursos residencials mitjans o petits.

El Síndic entén, però, que totes les consideracions i exigències de la qualitat en l'acolliment residencial també són aplicables als centres d'acolliment. Per contra, la DGAIA manté que les exigències de qualitat residencial no es poden predicar dels centres d'acolliment, atès que són recursos que donen resposta immediata als infants i adolescents quan es requereix una intervenció d'urgència, quan es detecta que hi ha risc greu per a la integritat física i/o psíquica de l'infant o l'adolescent o quan la complexitat de la situació sociofamiliar (o l'absència de referents familiars a Catalunya) dificulta o impedeix que sigui avaluat de forma ambulatoria.

La complexitat de la intervenció educativa en infants migrants no acompanyats, desenvolupada a bastament en aquest informe, no només es veu afectada per la sobreocupació, per l'allargament de les estades sense poder planificar a mitjà termini el temps disponible per treballar amb aquests infants, o per l'elevada rotació d'una part significativa dels infants residents, sinó també per la grandària del centre.

En l'informe extraordinari Els centres residencials d'atenció educativa per a infants i adolescents a Catalunya, presentat l'any 2003, el Síndic ja alertava de la importància de l'existència de centres de dimensions reduïdes per garantir la participació real dels infants en el desenvolupament de la seva vida quotidiana i que aquesta es dugui a terme en unes condicions més favorables i

similars a les d'un entorn familiar. En l'informe extraordinari La protecció a la infància en situació d'alt risc social a Catalunya, de l'any 2009, el Síndic reiterava aquesta necessitat, però constata que durant el període 2002-2007 l'increment de l'oferta de places de centres d'acolliment s'havia generat a través d'un augment de la proporció de centres de dimensions grans (de més de 20 places) (vegeu la taula 15).

Aquest informe també posava de manifest que la grandària dels centres està estretament relacionada amb la qualitat de l'atenció. Els centres més petits eren, en general, els que presentaven els millors resultats en els indicadors de qualitat, com ara la mitjana de temps de treball dels educadors (experiència dels educadors al centre), i en les ràtios d'infant per professional.

L'estudi *Benestar subjectiu dels adolescents tutelats a Catalunya*, publicat per la DGAIA l'any 2016, evidencia, entre altres aspectes, que els nois i les noies que viuen en centres residencials més grans són els que mostren valors significativament més baixos en el benestar subjectiu, i a la inversa.

En aquest sentit, les dades d'oferta de places posen de manifest que la totalitat de centres d'acolliment que atenen infants estrangers immigrants no acompanyats són de dimensions grans, amb més de vint places. Aquesta proporció, en canvi, és menys absoluta en el conjunt dels centres d'acolliment (vegeu la taula 16).

Taula 16: Evolució de la grandària dels centres d'acolliment (2002-2017)

Any	Nombre de centres	Centres amb menys de 20 places	Centres amb 20 places o més (centres grans)	% centres grans
2002	11	3	8	72,7
2007	13	3	10	76,9
2013	21	3	18	85,7
2016 ⁽¹⁾	5	-	5	100
2017*	5	-	5	100

Font: Elaboració a partir de dades de la DGAIA

Nota ⁽¹⁾: Les dades corresponen als centres d'acolliment que atenen majoritàriament infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats.

Recomanacions

- Reduir la grandària dels recursos d'atenció residencial existents, també en el cas dels centres d'acolliment que atenen majoritàriament infants estrangers immigrants no acompanyats, per garantir el compliment dels estàndards de qualitat residencial, que exigeixen que l'estada en un centre reproduïxi al màxim les condicions de vida familiar que permetin a l'infant o adolescent un creixement harmònic i estable, amb grups de convivència reduïts i amb un educador social tutor de referència i un cotutor.
- Assumir els estàndards de qualitat residencial també per als centres d'acolliment del sistema de protecció dels infants i adolescents en situació de desemparament.
- Garantir el compliment escrupolós del termini màxim d'estada de sis mesos de durada de la mesura d'acolliment en centre.

5.6.2. La necessitat de respectar els estàndards de qualitat dels centres

En epígrafs anteriors, el Síndic ha fet menció a la ràpida creació de noves places de centres de primera acollida i altres recursos per a l'atenció d'infants no acompanyats, en un context d'increment gran de l'arribada, i com aquesta urgència ha provocat que, com a mínim alguns dels centres visitats per aquesta institució, no reunissin les condicions materials adequades per a l'atenció i la protecció dels infants.

Les visites a centres que ha fet el Síndic evidencien que alguns d'aquests centres no garanteixen, pel que fa a les condicions materials, a la provisió de recursos humans i a la cobertura de les necessitats bàsiques materials, diversos dels estàndards de qualitat en acolliment residencial especialitzat EQUAR-E, publicats pel Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat l'any 2012.

Sobre l'emplaçament, l'estructura física i l'equipament, per exemple, el Síndic ha constatat mancances relacionades amb ubicacions dels centres en entorns poblacionals no sempre adequats per al seu bon funcionament, ja sigui per la manca d'un emplaçament tranquil i amb espais a l'aire lliure quan estan dins de les ciutats, situació que en algunes ocasions deriva en conflictes veïnals, com per les dificultats en la pràctica de la intervenció educativa quan aquests centres estan excessivament aïllats

o allunyats de nuclis de població. Pel que fa als equipaments, el Síndic ha detectat centres sense mobiliari adequat (sofà, TV, armaris, etc.), sense calefacció, sense decoració, poc personalitzats, amb desperfectes no arreglats, i pel que fa a les habitacions, centres amb habitacions de quatre o més llits, quan els estàndards preveuen habitacions amb "usos individuals o dobles com a màxim".

Pel que fa als recursos humans, per exemple, el Síndic ha detectat dificultats per aconseguir proveir els centres amb personal educador amb experiència en l'àmbit de la protecció a la infància i amb formació especialitzada, i dèficits de supervisió i professionals de suport.

A tall il·lustratiu, i arran d'una queixa veïnal, en data 25 d'abril de 2018 el Síndic va visitar un centre de primera acollida, ubicat en un pis de Barcelona, on va constatar que:

- S'havia trencat un vidre d'una finestra i es va tardar diversos mesos a substituir-lo.

- Els residents han passat fred durant l'hivern dins del pis. No hi ha calefacció.

- Alguna habitació no té armari, i la roba és per terra.

- El pis no té TV, la qual cosa limita les possibilitats no només de lleure sinó també de treballar el coneixement de les llengües autòctones.

- El pis no té sofà, la qual cosa afecta no només el confort sinó també les possibilitats de fer treball educatiu a la sala d'estar.

- Els infants no tenen roba suficient, ni se'ls reposa la roba.

- L'estat de manteniment del pis és deficient (pintura, estat de les portes, etc.).

- El menjar ve preparat de l'exterior. La cuina no s'utilitza.

- Hi ha una elevada rotació de personal educador, la qual cosa dificulta l'atenció dels infants.

A hores d'ara, mesos després de l'obertura, aquest centre ja està clausurat.

Recomanacions

- Garantir que els centres compleixen els estàndards de qualitat en acolliment residencial especialitzat EQUAR-E, publicats pel Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat l'any 2012, especialment pel que fa a les condicions materials, la provisió de recursos humans i la cobertura de les necessitats bàsiques materials dels infants que hi resideixen.
- Analitzar la influència dels entorns poblacionals i geogràfics en què s'ubiquen els centres d'acolliment.

5.6.3. La manca de normalització dels centres residencials adreçats a l'acolliment d'infants no acompanyats: l'especialització i la mobilitat de l'itinerari dins del sistema de protecció

Els centres residencials del sistema de protecció acullen infants o adolescents que tenen una família que, per causes diverses, no pot fer-se càrrec de la cura dels seus fills o filles. En el cas dels infants no acompanyats, aquesta situació ve determinada per la manca de referents familiars a Catalunya. Es tracta, doncs, d'un recurs que substitueix temporalment el seu entorn familiar, per la qual cosa és imprescindible que es creï una dinàmica relacional com més semblant a una família millor. Malgrat ser un recurs temporal alternatiu a la família, l'experiència ens demostra, també en el cas dels infants no acompanyats, que poden passar diversos anys tutelats per l'Administració i residint en un centre.

L'objectiu dels centres, doncs, és que l'infant o adolescent convisqui en les mateixes condicions d'una família, en condicions de vida similars a la resta d'infants que viuen amb la seva família.

En relació amb aquest assumpte, d'entrada, val a dir que diversos dels dèficits destacats

en epígrafs anteriors són contraris a la normalització. La grandària excessiva o la sobreocupació dels centres allunyen la dimensió del centre de la d'una família ordinària. La rotació d'infants i de professionals minva l'estabilitat de l'entorn vital de l'infant, i les mancances en les condicions materials del centre, com ara habitacions grans, sense mobiliari adequat, etc., dificulten el desenvolupament de l'infant en un entorn adequat a les seves necessitats.

Alhora, convé afegir que la voluntat normalitzadora, que no sempre s'acompleix de manera adequada, topa, en el cas dels infants no acompanyats, amb la necessitat d'una certa especialització a l'hora de donar respostes específiques a les necessitats materials, físiques, afectives, psíquiques i socials d'infants que viuen una situació clarament diferenciada de la resta d'infants del sistema de protecció (proximitat a la majoria d'edat, immersos en projectes migratoris, desconeixement de les llengües autòctones, etc.).

Tot i això, el sistema de protecció ha de garantir, tant com pugui, la seva normalització, mentre que l'especialització hauria de quedar justificada exclusivament per l'interès superior de l'infant, tal com

estableix el document “Estàndards de qualitat en acolliment residencial especialitzat. EQUAR-E” anteriorment esmentat, no pas per raons de caràcter organitzatiu o d’altre índole.

Des d’aquesta perspectiva, el Síndic destaca dues mancances importants relacionades amb el model d’atenció d’infants no acompanyats a Catalunya.

Per un costat, el model d’atenció als infants no acompanyats preveu un primer nivell d’intervenció als centres d’emergència, on es desenvolupa l’atenció immediata; un segon nivell d’intervenció als centres de primera acollida o acolliment, on es desenvolupa l’estudi, i un tercer nivell d’intervenció, que constitueix la mesura protectora adequada. La complexitat en l’atenció d’aquests infants fa, alhora, que al llarg del seu pas pel sistema de protecció en molts casos hi hagi diferents mesures protectores. Aquest periple dins del sistema de protecció genera itineraris per als infants no acompanyats mancats d’estabilitat i de permanència a un mateix centre, la qual cosa l’allunya de les condicions òptimes de vida en un entorn familiar estable.

Si bé la mobilitat dels infants no acompanyats dins del sistema de protecció es pot deure a la voluntat de trobar mesures de protecció adequades a les seves necessitats, sovint es deu a un model d’atenció que no preserva suficientment l’estabilitat de l’entorn socioafectiu on es desenvolupen aquests infants.

També cal fer menció a la concentració d’infants migrants no acompanyats en centres especialitzats. Si bé pot tenir avantatges en la gestió immediata, la concentració d’un perfil poblacional més o menys homogeni pel que fa a l’origen, la situació i les expectatives també genera problemes des de la perspectiva de la intervenció socioeducativa. A criteri dels professionals d’aquests centres, tal com estableix el document “Propostes de millora de la investigació aplicada sobre els menors estrangers”, elaborades per Progress, grup de treball convocat per l’Ajuntament de Barcelona (2011), la concentració:

Complica la gestió quotidiana dels centres i el treball dels professionals en aquells casos en què una acumulació d’infants amb actituds poc proactives d’integració social facin disminuir les probabilitats d’èxit d’infants amb voluntat ferma de millora i d’inclusió social.

Restringeix les possibilitats d’aquests infants d’observar models de relació alternatius i models de conducta diferents.

Facilita en alguns casos el contacte i el reclutament de persones adultes vinculades a organitzacions amb fins delictius.

També es perd una opció d’articular una acollida més normalitzada dels infants no acompanyats a Catalunya, tenint present que molts d’aquests hi romandran durant anys.

La complexitat creixent del perfil socioeducatiu dels infants migrants no acompanyats obliga a plantejar-se la idoneïtat de l’especialització de l’atenció dels infants no acompanyats en centres. En aquesta línia, en el document anteriorment referit promogut per l’Ajuntament de Barcelona (2011), es planteja com a proposta promoure en la manera que sigui possible una heterogeneïtat controlada de la composició de perfils i situacions d’aquests infants, establint uns criteris òptims i gestionant les entrades als centres en funció d’aquests criteris i dels recursos existents.

A Catalunya, l’enfocament en l’atenció dels infants no acompanyats tendeix a l’especialització en centres. Hi ha nombrosos serveis (centres d’emergència, centres de primera acollida, centres d’acolliment, pisos assistits) especialitzats en l’atenció d’aquests infants, i que només atenen infants d’aquest col·lectiu. A criteri del Síndic, aquesta aproximació pot ser idònia en una primera fase d’acollida, però no durant anys. Hi ha infants no acompanyats que estan en el sistema de protecció durant anys i que només han viscut en centres on hi ha infants migrants no acompanyats.

Recomanacions

- Reduir la mobilitat dels infants migrants no acompanyats i promoure itineraris més estables dins del sistema de protecció.
- Analitzar el model d'atenció especialitzada dels infants no acompanyats i valorar la idoneïtat d'una major heterogeneïtat poblacional als centres, d'acord amb l'interès superior de l'infant.

5.7. L'ACCÉS A RECURSOS FORMATIUS

5.7.1. La necessitat de garantir l'aprenentatge de la llengua

En el cas dels infants migrants no acompanyats, a les dificultats documentals, de determinació de l'edat i de formació, s'hi afegeix el problema de l'aprenentatge de la llengua.

L'article 43 de la Llei dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència estableix que les administracions públiques han de fomentar, mitjançant serveis i programes d'acollida, la integració social dels infants o els adolescents immigrants. En aquest sentit, l'aprenentatge de les llengües oficials de Catalunya esdevé un requisit fonamental a l'hora de promoure una acollida adequada al nostre país i maximitzar les oportunitats d'integració social.

Val a dir que, des de la perspectiva de l'accés als recursos formatius, aquesta és una necessitat que queda força coberta amb els recursos disponibles als mateixos

centres i al territori. Diverses entitats d'acció social ofereixen cursos per promoure l'aprenentatge de la llengua entre els estrangers nous, i aquesta és l'oferta formativa que els és més accessible.

Els principals dèficits estan relacionats amb la dificultat de garantir un accés immediat dels infants no acompanyats a aquests recursos formatius, tan bon punt arriben i ingressen al sistema de protecció. En les visites que el Síndic ha dut a terme ha pogut constatar que en alguns centres els infants no acompanyats reben una formació precària de la llengua, ateses la manca de places en recursos de formació lingüística en determinats moments, la dificultat d'incorporació tardana en aquests cursos de llengua quan ja han començat, etc.

La concentració de molts recursos de llengua a la ciutat de Barcelona, particularment a Ciutat Vella, a més, fa que els joves que no visquin en centres del municipi tinguin més dificultats per accedir-hi. Caldria avançar, a criteri del Síndic, en la planificació d'aquests recursos al conjunt de Catalunya, per si es detecten necessitats no cobertes.

Recomanacions

- Garantir l'accés immediat a recursos d'aprenentatge de les llengües autòctones, sigui als mateixos centres, sigui en recursos del territori.
- Elaborar un mapa i una programació de recursos formatius per a l'aprenentatge de les llengües autòctones a què els infants migrants no acompanyats puguin accedir, que detectin necessitats no cobertes.

5.7.2. Les dificultats en l'escolarització dels infants estrangers no acompanyats als ensenyaments obligatoris i postobligatoris reglats

La Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, i la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació, estableixen el deure de garantir l'accés al sistema educatiu dels infants en general, i lògicament també dels infants estrangers no acompanyats que estan en edat d'escolarització obligatòria, fins als setze anys.

La Llei 12/2009 estableix el dret de tothom a accedir en condicions d'igualtat al sistema educatiu (article 4.1), mentre que la LDOIA preveu que els infants i adolescents tenen dret a rebre ensenyaments no obligatoris (article 48.1), sense que els infants estrangers que resideixen a Catalunya en quedin exclosos (article 43.3).

En aquesta mateixa línia, la Llei orgànica 2/2009, d'11 de desembre, de reforma de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, estableix que els estrangers menors d'edat tenen dret a l'educació obligatòria i postobligatòria, sense exclusions.

En relació amb l'accés als ensenyaments obligatoris, en termes generals, l'escolarització és relativament ràpida en el moment que aquests infants ingressen als centres d'acolliment i posteriorment als CRAE, i s'acostuma, sempre que es pot, a promoure la distribució d'aquests infants entre diferents centres educatius sufragats amb fons públics de la zona, per evitar-ne la concentració i per afavorir que reben una atenció socioeducativa adequada. Els professionals dels centres d'acolliment i dels CRAE, a més, acostumen a coordinar-se amb el professorat i amb el personal de suport dels centres educatius on estan escolaritzats.

A fi de facilitar l'escolarització d'aquests infants en els centres educatius que en cada cas puguin adequar-se més a les seves necessitats, val a dir que l'article 51 de la Llei 14/2010, de 27 de maig, sobre els drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, estableix que "l'infant o l'adolescent en situació de desemparament

o d'acolliment familiar té un dret preferent a l'escolarització en el centre escolar més adequat a les seves circumstàncies personals". El mateix article també recull que el departament competent en matèria d'educació "ha d'establir les mesures adequades d'accés a l'escolarització per tal de garantir el dret regulat per aquest article".

Tot i que el Decret 75/2007, anterior a l'aprovació de la LDOIA, no recull encara aquest criteri, la Resolució ENS/603/2018, de 27 de març, per la qual s'aproven les normes de preinscripció i matrícula d'alumnes als centres del Servei d'Educació de Catalunya i altres centres educatius, en els diversos ensenyaments sostinguts amb fons públics, per al curs 2018-2019, ja estableix que "els alumnes que declaren i acrediten que es troben en situació d'acolliment o tutelats per la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència, d'acord amb el que especifica l'article 51 de la LDOIA, tenen dret preferent a l'escolarització en el centre escolar més adequat a les seves circumstàncies personals, i per això, un cop la comissió de garanties d'admissió hagi determinat aquest centre, assignarà l'alumne a una de les places reservades per a alumnes amb necessitats educatives específiques". Aquesta mesura beneficiaria el conjunt dels infants tutelats, però també els infants estrangers no acompanyats.

Fetes aquestes consideracions prèvies, val a dir que el Síndic ha detectat l'existència d'infants no acompanyats que, tot i tenir una edat inferior als setze anys, fins a la qual l'escolarització és obligatòria, no han pogut accedir a l'educació secundària obligatòria, per indicació de la mateixa Administració educativa, perquè tenien una edat molt propera als setze anys (per exemple, AO-0104/2018). Encara que no s'esmenta en els informes rebuts, els infants d'edats avançades amb un coneixement escàs de les llengües oficials a Catalunya i amb dèficits d'escolarització en els seus països d'origen tenen unes necessitats educatives específiques tan complexes que no es prioritza el seu accés.

A criteri del Síndic, aquesta és una actuació clarament irregular, perquè deixa fora del sistema educatiu reglat infants en edat

d'escolarització obligatòria que, tot i la seva complexitat, podrien iniciar processos d'escolarització positius per una integració social futura.

Quan són més grans de setze anys i acaben d'arribar, els dèficits d'escolarització en els països d'origen o la manca de graduació en ESO també són factors que impedeixen que puguin accedir a l'educació postobligatòria reglada, principalment a la formació professional.

En relació amb els infants no acompanyats que sí que s'han pogut escolaritzar a

l'educació secundària obligatòria, un dels principals problemes relacionats amb el dret a l'educació té a veure amb les dificultats de superar aquests ensenyaments i obtenir la graduació en ESO, i especialment amb la permanència d'aquest alumnat al sistema educatiu més enllà de l'escolaritat obligatòria, sigui al batxillerat o als cicles formatius de grau mitjà si s'han graduat, sigui als programes de formació i inserció si no ho han fet. La manca de graduació en ESO impedeix que puguin continuar els estudis en els ensenyaments secundaris postobligatoris.

Recomanacions

- Incrementar, el Departament d'Ensenyament, les estratègies d'acompanyament a l'escolaritat dels infants estrangers immigrants no acompanyats, per millorar els resultats d'aquests infants en la finalització dels ensenyaments obligatoris i per promoure'n la permanència al sistema educatiu.
- Garantir l'escolarització dels infants migrants no acompanyats en edat d'escolarització obligatòria, encara que aquesta edat sigui propera als setze anys.

5.7.3. La insuficiència de places de programes de noves oportunitats, de formació ocupacional i de formació en alternança

Els darrers anys, un dels principals obstacles a l'hora de garantir el dret a l'educació dels infants estrangers no acompanyats ha tingut a veure amb la manca de disponibilitat de places suficients de programes de qualificació professional inicial (PQPI), actualment reconvertits en programes de formació i inserció (PFI), que ha afectat la demanda en general i també la d'aquest col·lectiu.

El Síndic recorda que la LEC estableix que els PQPI, actualment substituïts pels PFI, són considerats ensenyaments considerats universals (article 5), de manera que la seva provisió ha de tendir a satisfer les necessitats educatives existents als diferents territoris.

Cal recordar que els PFI esdevenen un recurs formatiu fonamental per als infants sense graduació en ESO que volen prosseguir la seva formació (o accedir-hi, si són infants

estrangers arribats a Catalunya amb més de setze anys) en el sistema educatiu, i que proporcionen competències pròpies de determinats perfils professionals del primer nivell de qualificació. L'objectiu dels PFI és proporcionar-los, d'una banda, la possibilitat de tornar al sistema educatiu (a la formació professional) i, de l'altra, l'aprenentatge imprescindible per accedir al mercat de treball.

En aquest sentit, Catalunya té taxes d'escolarització als PFI sensiblement més baixes que la mitjana espanyola (si es pren com a referència la formació professional bàsica). Per cada 100 joves de setze i disset anys, hi ha 5 alumnes aproximadament que cursen un PFI, mentre que la mitjana espanyola se situa al voltant de 10. A més, d'ençà del curs 2010/2011 la provisió de places s'ha mantingut pràcticament estabilitzada, sense que aquest dèficit s'hagi corregit.

La DGAIA exposa l'acord al qual ha arribat amb el Departament d'Ensenyament per crear programes PFI adaptats a infants migrants (amb accions d'alfabetització) en

funció de les necessitats detectades. Si s'executa aquest acord, pot ser una mesura molt positiva per garantir les oportunitats formatives dels infants migrants.

També estan pendents de desplegament i desenvolupament els programes de noves oportunitats (PNO), regulats per ara a través del Decret 150/2017, de 17 d'octubre, de l'atenció educativa a l'alumnat en el marc d'un sistema educatiu inclusiu, com a programes per a alumnes que necessiten un suport d'acompanyament més intensiu, i que han finalitzat l'educació obligatòria sense obtenir el títol. Actualment, el programa Noves Oportunitats, promogut pel Servei Públic d'Ocupació de Catalunya (SOC) en col·laboració amb el Departament d'Ensenyament, té una oferta de centres limitada (8 arreu de Catalunya).

Aquestes consideracions sobre els PFI i sobre altres programes de noves oportunitats també afecten l'oferta de formació ocupacional i de formació en alternança.

En aquest context de dèficit d'oferta, el Síndic ha constatat arran de la visita que ha fet a centres de primera acollida que una

part reduïda d'infants migrants no acompanyats participa en aquesta oferta. Els professionals dels mateixos centres posen de manifest les dificultats de trobar oferta formativa en el territori adequada per a aquests adolescents, especialment de transició cap al mercat de treball.

Segons dades de l'estudi *Els adolescents estrangers no acompanyats sense referents familiars acollits a Catalunya*, de la Unitat d'Anàlisi de Dades i Avaluació de la DGAIA, de juliol de 2018, el 58,6% dels infants no acompanyats tenen experiència laboral en els països d'origen, i només un 24,8% destaca com una de les tres raons que motiva el projecte migratori estudiar o continuar els estudis. En canvi, el 50% d'aquests infants migren per raons laborals.

En aquest sentit, les expectatives dels infants no acompanyats són poder obtenir una feina o, alternativament, poder accedir a una formació orientada a la inserció laboral. És difícil promoure la participació dels infants no acompanyats a ofertes formatives que no tinguin una orientació professionalitzadora i d'accés al mercat de treball.

Recomanacions

- Davant d'aquesta situació, i atesa la importància dels programes de noves oportunitats per combatre les desigualtats educatives i per garantir el dret a l'educació en igualtat d'oportunitats, promoure, el Departament d'Ensenyament, un pla per intensificar la creació d'oferta de PFI i altres programes de noves oportunitats arreu del país, fins a nivells equiparables a la mitjana estatal, i per reduir les desigualtats territorials d'accés existents a l'actualitat, i abordar en la formulació d'aquest pla les dificultats que tenen d'accedir a aquesta oferta els infants estrangers immigrants no acompanyats.
- Promoure que el Servei d'Ocupació de Catalunya i el Departament d'Ensenyament treballin per dissenyar un model estable de centre de noves oportunitats que garanteixi la continuïtat dels itineraris formatius dels joves amb més dificultats d'escolarització, i que doni resposta també a les necessitats formatives dels infants migrants no acompanyats.
- Promoure l'oferta de formació ocupacional i de formació en alternança.

5.7.4. Les dificultats dels infants migrants no acompanyats sense documentació per accedir a recursos formatius i d'inserció laboral

Més enllà dels dèficits de provisió d'oferta, una de les dificultats que té el sistema de protecció per aconseguir promoure processos de formació i inserció laboral entre els infants migrants no acompanyats és la manca de documentació. El fet de no disposar de permís de residència pot suposar un obstacle a l'hora d'accedir a l'oferta formativa que promou l'Administració laboral. De fet, els majors de quinze anys sense autorització de residència representen un grup social que, més enllà dels cursos de llengües autòctones o d'altra oferta formativa no formal impartida en els mateixos centres residencials (tallers prelaborals, etc.), té molt limitades les seves oportunitats d'accés a la formació.

En aquesta línia, en el decurs de diverses visites a centres, el Síndic ha observat que hi ha menors d'edat migrants no acompanyats que no poden accedir a recursos formatius com ara PFI, cursos laborals o cursos de garantia juvenil per absència de documentació, especialment quan aquests recursos estan finançats per l'Administració laboral.

El Síndic de Greuges ha constatat que la tramitació del permís de residència dels infants estrangers immigrants no acompanyats tutelats per la DGAIA s'inicia diversos mesos després que aquesta Direcció General n'hagi assumit la tutela. De vegades, si no s'extralimita, la DGAIA exhaureix el termini de nou mesos que l'ordenament jurídic preveu per a l'inici d'aquesta tramitació. Això fa que molts infants tutelats estiguin períodes llargs de temps sense una autorització de residència.

L'accés dels infants migrants a recursos formatius, quan es produeix, es dilata en el temps, la qual cosa suposa que no es garanteixi el suport educatiu des del moment de l'ingrés en el sistema de protecció.

Sobre aquest assumpte, el Departament d'Ensenyament recorda que en l'oferta de

programes que organitza directament l'Administració educativa s'apliquen els mateixos criteris d'accés per als infants estrangers que per a la resta de joves que volen cursar ensenyaments secundaris postobligatoris. El fet de no disposar del permís de residència no és impediment per participar en aquesta oferta.

En canvi, el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies recorda que en els programes finançats amb pressupost del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC), es requereix que els participants disposin d'autorització legal de residència (amb independència de si estan autoritzats a treballar o no) o d'estada per estudis, tal com preveu l'Ordre TAS 3698/2006, de 22 de novembre, per la qual es regula la inscripció de treballadors estrangers no comunitaris als serveis públics d'ocupació i a les agències de col·locació, modificada per l'Ordre TAS/711/2008, de 7 de març. Aquesta ordre desenvolupa el que també preveu la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, quan estableix que el dret al treball està condicionat a la regularització de la situació legal de residència i treball. Precisament, el Departament de Treball considera que aquests programes són de capacitació professional i, per tant, es duen a terme en el marc de les polítiques actives d'ocupació, adreçades tant a la formació com també al treball. Per accedir a aquesta oferta, el Departament de Treball exposa que és requisit indispensable que les persones interessades estiguin inscrites a les oficines de treball del SOC com a demandants d'ocupació no ocupats.

En aquesta línia, el Síndic ha detectat dificultats per part dels infants migrants no acompanyats per accedir al programa Noves Oportunitats o al programa Projectes Singulares, promoguts amb finançament de la Garantia Juvenil.

Davant dels impediments de caràcter legal argüits per l'Administració laboral a l'hora de promoure l'accés dels infants migrants sense autorització de residència o estada a programes subvencionats pel Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, el Síndic de Greuges constata que la DGAIA pot promoure amb celeritat davant de la Subdelegació del Govern la tramitació de la

documentació dels menors d'edat no documentats sense referents familiars a Catalunya, tot presentant informes dels equips tècnics que valorin les raons de caire formatiu, laboral, social i personal per justificar i demanar que la tramitació de la documentació d'aquest col·lectiu es faci amb la màxima celeritat. Tot i que la DGAIA comença el període per documentar a partir del desemparament preventiu dels infants i adolescents migrants no acompanyats, i que, de vegades, aquest període es pot reduir si per alguna raó es considera prioritari, d'acord amb els motius indicats pel centre per donar prioritat a la tramitació de la documentació, hi ha menors d'edat migrants no acompanyats que no han accedit a recursos formatius per manca de documentació.

Cal tenir present, alhora, que l'Ordre TAS 3698/2006, de 22 de novembre, per la qual es regula la inscripció de treballadors estrangers no comunitaris en els serveis públics d'ocupació i en les agències de col·locació, modificada per l'Ordre TAS/711/2008, de 7 de març, estableix en l'article 10.2 que els infants estrangers immigrants no acompanyats tutelats per l'Administració que no disposin de permís de residència poden accedir als programes formatius subvencionats pels serveis públics d'ocupació sempre que l'entitat de protecció a la infància ho justifiqui individualment.

En aquest sentit, la DGAIA ha informat que el SOC ha estudiat com incloure amb finançament propi aquests joves als programes de Garantia Juvenil. Sembla que hi ha una reserva del 10% de places del programa Garantia Juvenil destinades a atendre aquest col·lectiu. Això pot contribuir a millorar les oportunitats d'inserció formativa i laboral dels joves migrants.

A criteri del Síndic, la necessitat de buscar solucions alternatives que permetin accedir a aquesta oferta és més imperiosa quan hi ha un obstacle per accedir a programes cofinançats pel Departament d'Ensenyament o que permeten obtenir una certificació acadèmica expedida per l'Administració educativa, com succeïa amb els PQPI.

En el cas dels PQPI, per exemple, hi havia infants no acompanyats que no hi podien

accedir perquè no disposaven de documentació, tot i que aquests ensenyaments estaven regulats per la legislació educativa (LEC i LOE) i per la mateixa Administració educativa, eren ensenyaments considerats universals per la LEC (article 5), tenien els mateixos objectius i continguts més enllà que estiguessin subvencionats pel Departament de Treball o no, i permetien als joves que no haguessin obtingut el títol en educació secundària obligatòria obtenir aquesta graduació i prosseguir estudis en els ensenyaments de formació professional.

Convé recordar que la Llei orgànica 2/2009, d'11 de desembre, de reforma de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, estableix que els estrangers menors d'edat, independentment de la seva situació legal de residència, tenen dret a l'educació postobligatòria, d'acord amb el que recollia la Sentència del Tribunal Constitucional 236/2007, de 7 de novembre de 2007. Convé recordar que aquesta sentència, sobre el recurs d'inconstitucionalitat presentat contra diversos preceptes de la Llei orgànica 8/2000, de 22 de desembre, va establir que el dret d'accés a l'educació no obligatòria dels infants migrants forma part del contingut del dret a l'educació, i l'exercici d'aquest dret no pot sotmetre's a la situació administrativa dels infants. Per això va anul·lar per inconstitucional la limitació que la llei havia fet d'aquest dret als estrangers residents legals.

A criteri del Síndic, l'oferta educativa regulada pel Departament d'Ensenyament hauria d'estar subjecta als mateixos criteris d'accés que ja aplica el Departament d'Ensenyament per a la resta de joves (estrangers o no) que volen cursar ensenyaments secundaris postobligatoris. En aquest sentit, l'accés a aquesta oferta educativa no hauria d'estar condicionada ni a l'autorització de residència ni al departament que s'ocupa de subvencionar-la.

En el cas dels PQPI, per exemple, aquesta problemàtica va quedar inicialment resolta de manera indirecta amb la supressió del finançament que el SOC destinava a la provisió de places, i posteriorment amb

l'eliminació d'aquesta oferta arran de l'aprovació de la LOMCE.

Actualment, una situació similar la trobem en el programa Noves Oportunitats, finançat amb la Garantia Juvenil però que també

està regulat pel Departament d'Ensenyament (Decret 150/2017, de 17 d'octubre, de l'atenció educativa a l'alumnat en el marc d'un sistema educatiu inclusiu), i en altres programes finançats per l'Administració educativa.

Recomanacions

- Promoure que la DGAIA agiliti la tramitació de la documentació per als joves migrants no acompanyats, a fi de facilitar-los l'accés a la formació ocupacional.
- Promoure que el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies estableixi, en col·laboració amb la Delegació del Govern, canals de prioritització de la tramitació de documentació que afecti infants no acompanyats pendents d'accés a la formació.
- Promoure que el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies estableixi mecanismes per fomentar l'accés als programes formatius subvencionats pels serveis públics d'ocupació de joves no acompanyats sense documentació, com ara el programa Noves Oportunitats, especialment quan es desenvolupen en col·laboració amb el Departament d'Ensenyament.
- Garantir la màxima proactivitat del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies a l'hora d'acompanyar l'accés d'aquests joves estrangers no acompanyats tutelats per la DGAIA als programes de formació ocupacional subvencionats per l'Administració laboral.

5.7.5. L'existència de criteris d'admissió discriminatoris en l'accés als PFI per als infants migrants no acompanyats

En relació amb les condicions d'accés als PFI, cal destacar els obstacles que plantegen els mateixos criteris d'admissió d'alumnat per als infants estrangers immigrants no acompanyats que no han tingut una experiència prèvia en el sistema educatiu o que s'hi han incorporat tardanament.

La Resolució ENS/603/2018, de 27 de març, per la qual s'aproven les normes de preinscripció i matrícula d'alumnes als centres del Servei d'Educació de Catalunya i altres centres educatius, en els diversos ensenyaments sostinguts amb fons públics, per al curs 2018-2019, estableix com a criteris específics, a més de la proximitat del domicili o de la manca d'experiència prèvia en PFI, 5 punts per cada curs escolaritzat a l'ESO i entre 5 i 20 punts en funció de l'últim curs fet a l'ESO. A més, es poden obtenir punts addicionals en funció del resultat de l'entrevista que valora l'adequació del programa als interessos, la

motivació i les aptituds de l'alumne. Sense un treball proactiu i de discriminació positiva, doncs, aquests criteris situen en pitjor posició l'alumnat que no hagi estat prèviament escolaritzat al nostre sistema educatiu o l'alumnat s'hagi escolaritzat tardanament.

Dit això, també és cert que l'article 2.3 de la mateixa resolució preveu que als PFI, com en altres ensenyaments, el centre ha de reservar una plaça de cada grup per a l'alumnat amb necessitats educatives específiques de les que preveu l'article 18 del Decret 75/2007, nombre que es pot modificar per resolució del director o la directora dels serveis territorials, d'acord amb les previsions de l'article 19 del decret esmentat i de l'article 48.1 de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació.

Finalment, quant a les condicions d'accés, les dificultats també venen donades per la delimitació temporal del període de preinscripció als PFI promoguts pel Departament d'Ensenyament, que té lloc durant els mesos de maig i juny, per la distància existent amb el període de

matrícula i pel condicionament del calendari escolar, temps que sovint no coincideixen amb els temps en què es produeixen els ingressos i les sortides dels infants estrangers no acompanyats en els centres d'acolliment i en els CRAE.

En el marc de les queixes rebudes a aquesta institució, per exemple, el Síndic ha constatat que els centres d'acolliment han pogut preinscriure infants estrangers no acompanyats a PFI abans de l'estiu que,

quan inicia el curs, ja no són al centre d'acolliment, bé perquè ja no estan inclosos en el sistema de protecció a la infància, bé perquè han estat traslladats a un CRAE (de vegades, ubicats a altres municipis). També ha comprovat que els ingressos en centres no coincideixen amb el calendari de preinscripció ni amb el curs escolar, de manera que, si l'ingrés es produeix quan ja ha passat el període ordinari de preinscripció o quan ja s'ha iniciat el curs, aquest accés a l'oferta es veu dificultat.

Recomanacions

- Promoure que el Departament d'Ensenyament revisi els criteris d'admissió als PFI condicionats a l'experiència prèvia a l'ESO, per evitar que l'arribada recent sigui un obstacle en l'accés a aquesta oferta.
- Aprofitar la reserva de places d'alumnat amb necessitats educatives específiques per a l'admissió dels infants estrangers immigrants no acompanyats.
- Estudiar mecanismes per flexibilitzar l'accés als PFI que promoguin la participació dels infants migrants no acompanyats.

5.7.6. La manca de planificació territorial de recursos formatius no formals al territori

De fet, l'experiència d'aquesta institució constata que, malgrat comptar amb l'acompanyament d'entitats d'acció social en l'àmbit residencial o altres, els joves estrangers immigrants no acompanyats amb documentació que acredita la minoria d'edat i que no estan tutelats per la DGAIA per majoria d'edat òssia no participen pràcticament en l'oferta formativa, més enllà dels cursos d'aprenentatge de les llengües autòctones.

Les dificultats d'accedir als programes de formació i inserció o de formació ocupacional anteriorment exposades, tant per als infants tutelats o en situació de desemparament preventiu com per als joves estrangers no acompanyats majors d'edat que no estan en el sistema de protecció a la infància, fan que les seves oportunitats formatives quedin sovint restringides a la formació impartida

pels mateixos centres d'acolliment i per algunes entitats d'acció social de l'entorn. De fet, les visites efectuades als centres residencials que atenen aquests joves denuncien que molts d'aquests joves no ocupen el seu temps en activitats formatives.

Un dels problemes d'aquesta oferta no formal, però, és que sovint es limita a l'aprenentatge de les llengües autòctones, i també que la seva disponibilitat, especialment pel que fa als recursos formatius del territori, és limitada.

Aquests problemes de disponibilitat de recursos formatius al territori, i la necessitat de donar resposta a la precarietat social i formativa dels joves estrangers no acompanyats, han provocat que algunes entitats d'acció social anessin reconvertint recursos formatius universals per a població en situació de vulnerabilitat social en recursos específics per a joves estrangers no acompanyats.

Recomanació

- Promoure, el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i el Departament d'Ensenyament, una planificació territorial de l'oferta formativa i d'iniciació professional que beneficiï el procés d'inserció social dels joves estrangers no acompanyats, i garantir que hi puguin accedir.

5.7.7. Els dèficits de garanties d'accés a la formació en el procés d'acompanyament a la transició a la majoria d'edat

No hi ha una dotació suficient de recursos per a l'acompanyament dels joves no acompanyats que assoleixen la majoria d'edat. La situació d'exclusió residencial que pateixen molts d'aquests joves, un cop assolida la majoria d'edat i haver abandonat el sistema de protecció, suposa un obstacle per a la seva participació a la formació i per a la seva inserció laboral. Cal afegir, alhora, la problemàtica relacionada amb la manca de documentació o amb les dificultats de renovar-la un cop són fora del sistema de protecció.

Manca una resposta integral a la realitat dels joves estrangers no acompanyats que no entren en el sistema de protecció, que no sempre accedeixen a recursos formatius o de llengua de manera immediata, i també per als joves no acompanyats extutelats, que en el procés de desinternament no disposen d'un acompanyament i suport adequats per fer front a la seva transició a la vida adulta, també en l'àmbit de la formació.

En aquesta línia, i no només per als joves estrangers no acompanyats tutelats per la DGAIA sinó també per als joves extutelats que han assolit la majoria d'edat i que tenen una situació de residència regularitzada, són fonamentals els recursos que combinen formació i treball, i que obren la possibilitat d'accedir a permisos de treball i a una inserció laboral que els faciliti la transició a la majoria d'edat.

La LEC preveu l'alternança entre la formació i el treball (article 63), i el decret 284/2011, d'1 de març, d'ordenació general de la formació professional inicial (article 57), encomana al Departament d'Ensenyament que n'estableixi la regulació. La Resolució ENS/1204/2012, de 25 de maig, organitza la

formació en alternança en els ensenyaments de formació professional inicial.

El Reial decret 1147/2011, de 29 de juliol, pel qual s'estableix l'ordenació general de la formació professional del sistema educatiu, preveu en l'article 31, apartat 1, que es poden desenvolupar programes formatius en alternança en col·laboració amb empreses per a aquelles persones que disposin d'un contracte de treball, un contracte per a la formació, una beca de formació en empreses o entitats públiques o la condició de voluntaris d'acord amb la Llei 6/1996, de 15 de gener, del voluntariat.

El Reial decret 1493/2011, de 24 d'octubre, regula els termes i les condicions d'inclusió en el Règim General de la Seguretat Social de les persones que participin en programes de formació, en desenvolupament del que estableix la disposició addicional tercera de la Llei 27/2011, d'1 d'agost, sobre actualització, adequació i modernització del sistema de la Seguretat Social.

L'empresa ha d'incloure l'alumne que formalitzi la beca de formació en el règim general de la Seguretat Social, com a assimilat a treballador per compte d'altri, d'acord amb el que estableix l'article 1 del Reial decret 1493/2011, de 24 d'octubre, pel qual es regulen els termes i les condicions d'inclusió en el règim general de la Seguretat Social de les persones que participin en programes de formació, en desplegament del que estableix la disposició addicional tercera de la Llei 27/2011, d'1 d'agost, sobre actualització, adequació i modernització del sistema de la Seguretat Social.

Tot i el seu potencial, el desplegament de la formació en alternança té dèficits relacionats amb la provisió de places per donar resposta a les necessitats existents. L'Administració pressiona per escurçar els itineraris formatius a fi d'incrementar la cobertura dels programes.

5.8. L'ACCÉS A ALTRES SERVEIS BÀSICS

5.8.1. La necessària inscripció al Padró d'habitants

El Reial decret 1690/1986, d'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de població i demarcació territorial de les entitats locals, estableix en l'article 53.1 que "el Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo", i en l'article 54.1, que "toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente".

Tal com afegeix l'article 56.1, a més, aquesta inscripció confereix a les persones empadronades determinats drets, com ara "utilizar los servicios públicos municipales [...] [o] Solicitar la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, así como exigirlos en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio".

En aquesta mateixa línia, la Llei orgànica 2/2009, d'11 de desembre, de reforma de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, estableix en l'article 6.2 que "els estrangers residents, empadronats en un municipi, tenen tots els drets establerts per aquest concepte a la legislació de bases de règim local".

En definitiva, les persones estrangeres tenen dret a inscriure's en el Padró d'habitants del municipi on resideixen, i aquesta inscripció dona dret a fer ús de determinats serveis bàsics.

A la pràctica, però, l'exercici d'aquest dret dels infants estrangers no acompanyats, o dels joves estrangers immigrants no acompanyats que disposen de documentació que n'acredita la minoria d'edat i amb decret de la Fiscalia de majoria d'edat després d'haver fet les proves mèdiques, té alguns problemes.

Val a dir que el Reial decret 1690/1986, d'11 de juliol, esmentat més amunt, vincula

l'empadronament dels menors d'edat a l'autorització dels seus progenitors o tutors legals. L'article 54.2 estableix que els menors d'edat no emancipats tenen el mateix domicili padronal que els seus progenitors o representants legals, llevat que aquests autoritzin expressament una residència diferent.

En aquesta línia, la Resolució de 21 de juliol de 1997, de la Subsecretaria, per la qual es disposa la publicació de la resolució de 4 de juliol de la presidenta de l'Institut Nacional d'Estadística i del director general de Cooperació Territorial, per la qual es dicten instruccions tècniques als ajuntaments sobre actualització del Padró municipal, afegeix que, fora del supòsit d'infants que hagin contret matrimoni a partir dels catorze anys, no és possible donar d'alta en el padró, en un domicili independent, a un menor de setze anys sense autorització expressa i per escrit dels seus pares o tutors.

Aquest ordenament, però, no recull la situació específica dels infants amb documentació (passaport, etc.) que acrediten ser menors de setze anys i que, malgrat no tenir referents familiars ni tutors legals residents a Catalunya, no tenen representants legals que els puguin empadronar, bé perquè la DGAIA encara no ha formalitzat el desemparament i n'ha assumit la tutela, bé perquè, fetes les proves mèdiques de determinació de l'edat, el Ministeri Fiscal en decreta la majoria d'edat.

Aquesta institució ha rebut diverses queixes relacionades amb el fet que determinats ajuntaments plantegen dificultats a l'hora d'empadronar aquests joves, a causa de la seva minoria d'edat acreditada segons la documentació presentada i del fet que no tenen l'autorització dels progenitors o tutors legals, perquè no hi són.

També apareixen problemes pel que fa a la identificació d'aquests joves en el moment de la inscripció, especialment si no tenen documentació identificativa, atès que la legislació exigeix una documentació que no sempre és al seu abast, especialment si es tracta d'estrangers irregulars, com és el número d'identificació d'estranger o bé el passaport. Nombrosos ajuntaments no permeten la inscripció si no s'aporten

aquests documents, o bé n'aporten d'altres, com ara el resguard de denúncia de pèrdua o sostracció del passaport o la sol·licitud de la targeta d'estranger.

La Resolució de 21 de juliol de 1997, per la qual es dicten instruccions tècniques als ajuntaments sobre actualització del Padró municipal, recorda sobre l'empadronament d'estrangers que els ajuntaments no són competents per controlar la legalitat de la residència i que l'alta padronal no pot estar condicionada a la regularització d'aquestes persones, però també estableix que, en substitució del DNI, les persones estrangeres han d'aportar la targeta de residència o bé documentació expedida per les autoritats del país d'origen, com el passaport. L'article 16.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, modificada per la Llei orgànica 14/2003, de 20 de novembre, també ho estableix així. Els joves que no aporten aquesta documentació, doncs, tenen dificultats per empadronar-se.

A aquestes dificultats que plantegen els ajuntaments a l'hora de fer efectiu l'empadronament, cal afegir-hi també la dilació amb què la DGAIA i els centres residencials, de vegades, propicien aquests tràmits. Aquest fet es produeix sobretot

entre els joves estrangers no acompanyats que es troben en procés de determinació de l'edat i que estan residint en un centre d'acolliment, en situació d'atenció immediata, mentre aquest procés no conclou. Aquests joves poden residir en aquests centres durant dies o setmanes sense que se'ls hagi empadronat.

Les dificultats d'empadronament i aquesta dilació situen aquests joves en una situació de vulnerabilitat social encara més gran, sobretot a l'hora d'accedir a determinats serveis bàsics i de demostrar en el futur l'arrelament.

En aquest sentit, val a dir que l'informe extraordinari *La gestió municipal de l'empadronament dels immigrants* ja plantejava que la normativa que regula la gestió del padró d'habitants s'ha aplicat amb diversitat de criteris entre els diversos ajuntaments en el moment d'inscriure els immigrants, especialment pel que fa a les dades que se sol·liciten per acreditar la identificació de la persona i el seu domicili habitual, i també que hi ha hagut ajuntaments que han impulsat mesures d'inscripció i actualització més flexibles en l'empadronament d'estrangers immigrants.

Recomanacions

- Promoure que els ajuntaments flexibilitzin els criteris d'inscripció padronal recollits en la legislació vigent, per afavorir l'empadronament dels infants migrants no acompanyats i també dels joves que tenen documentació de minoria d'edat però que no estan tutelats per la DGAIA a causa d'un decret de la Fiscalia de majoria d'edat.
- Garantir l'empadronament d'aquests joves a partir de l'endemà del seu ingrés.

5.8.2. L'accés al sistema de salut i la tramitació de la targeta sanitària

La Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, estableix en l'article 12 que "1. els estrangers que es trobin a Espanya, inscrits en el padró del municipi on tinguin el domicili habitual, tenen dret a l'assistència sanitària en les mateixes condicions que els espanyols. 2. Els estrangers que es trobin a Espanya tenen dret a l'assistència sanitària pública d'urgència per malaltia greu o accident, sigui quina sigui la causa, i a la continuïtat d'aquesta atenció fins a la situació d'alta mèdica. 3. Els estrangers menors de divuit anys que es trobin a Espanya tenen dret a l'assistència sanitària en les mateixes condicions que els espanyols".

Els infants estrangers no acompanyats tenen garantida l'assistència sanitària de cobertura pública pel fet de ser menors d'edat. Pel que fa als joves estrangers no acompanyats que han assolit la majoria d'edat, val a dir que el Reial decret 1192/2012, de 3 d'agost, pel qual es regula la condició d'assegurats i de beneficiaris a efectes de l'assistència sanitària a Espanya, a càrrec de fons públics, a través del Sistema Nacional de Salut, deixava sense la condició d'assegurats o beneficiaris del Sistema Nacional de Salut els ciutadans estrangers sense permís de residència. Aquest ordenament preveia que l'assistència sanitària dels estrangers majors d'edat quedés delimitada fonamentalment als serveis d'urgències per a casos de malaltia greu o accidents.

En el cas de Catalunya, però, la Instrucció 10/2012, del CatSalut, sobre l'accés a l'assistència sanitària de cobertura pública del CatSalut als ciutadans estrangers empadronats a Catalunya que no tenen la condició d'assegurats o beneficiaris del Sistema Nacional de Salut, i la Instrucció 8/2015, del CatSalut, sobre l'accés a l'assistència sanitària de cobertura pública del CatSalut als ciutadans estrangers empadronats a Catalunya que no tenen la condició d'assegurats o beneficiaris del Sistema Nacional de Salut, donaven l'oportunitat a les persones estrangeres a sol·licitar el reconeixement d'accés a

l'assistència sanitària de cobertura pública del CatSalut.

Cinc anys més tard, amb l'aprovació de la Llei 9/2017, de 27 de juny, d'universalització de l'assistència sanitària amb càrrec a fons públics per mitjà del Servei Català de la Salut, es garantia de nou l'accés universal al sistema de salut a les persones estrangeres majors d'edat. Aquesta llei, però, va ser suspesa pel Tribunal Constitucional.

Recentment, i en aquesta línia, el Govern de l'Estat ha aprovat el Reial decret llei 7/2018, de 27 de juliol, sobre l'accés universal al Sistema Nacional de Salut, que preveu que les persones estrangeres no registrades ni autoritzades com a residents a Espanya tinguin dret a la protecció de la salut i a l'atenció sanitària en les mateixes condicions que les persones amb nacionalitat espanyola.

Els joves estrangers no acompanyats, independentment de la seva situació legal de residència, tenen garantit l'accés normalitzat als serveis de salut quan assoleixen la majoria d'edat.

Fins ara, d'acord amb les instruccions del CatSalut, per accedir a l'assistència sanitària de cobertura pública, però, cal sol·licitar l'accés, acreditar el compliment dels requisits i obtenir el document d'accés. Atès que l'empadronament és un requisit i els anys d'empadronament un determinant per accedir al primer o al segon nivell d'assistència sanitària, no cal dir que les dificultats i la dilació en l'empadronament relacionades en l'anterior epígraf dels infants estrangers no acompanyats i dels joves que ja han assolit la majoria d'edat representen un obstacle.

Altres obstacles tenen a veure amb els dèficits d'informació i acompanyament que poden rebre aquests infants i joves quan han accedit a centres residencials de la DGAIA. De fet, aquesta institució ha rebut queixes, per exemple, pel fet que els centres d'acolliment no van tramitar la targeta sanitària a joves que estaven en procés de determinació de l'edat, de vegades perquè en el moment d'ingressar al centre ja portaven un informe mèdic forense que determinava la seva majoria d'edat òssia.

En aquest sentit, el Síndic recorda que l'ordenament jurídic, la LODILE i la legislació en matèria d'infància preveuen que la DGAIA atengui les necessitats d'aquests infants i adolescents mentre no puguin acreditar la seva edat, o mentre es resolguin els dubtes existents sobre la seva edat, a través de l'atenció immediata. La majoria d'edat ve determinada pel

Ministeri Fiscal, i els serveis de protecció a la infància i l'adolescència no haurien de tractar com a major d'edat un jove que declara o acredita documentalment la seva minoria d'edat i sobre el qual encara no hi ha decretada la seva majoria d'edat, encara que hi hagi un informe forense que determini mèdicament que tenia una edat mínima de divuit anys.

Recomanació

- Garantir que els serveis de protecció a la infància i l'adolescència acompanyin els infants i joves estrangers no acompanyats a tramitar la targeta sanitària individual, des del moment en què ingressen en centres d'acolliment o en CRAE, fins i tot els joves que estan en procés de determinació de l'edat (i que ja tenen l'informe forense de majoria d'edat).

5.8.3. Dèficits en l'atenció dels infants amb problemes de salut mental i d'addiccions

L'experiència d'aquesta institució també constata que els infants estrangers no acompanyats tenen nivells de prevalença de problemes relacionats amb la salut mental i amb les addiccions a substàncies tòxiques superiors als de la resta d'infants. La tensió acumulada derivada del seu periple migratori, la fragilitat del suport associat a la manca de referents familiars i la frustració derivada dels obstacles per a la integració social contribueixen a aquesta situació.

Pel que fa a la prevenció, a la detecció i al tractament d'aquests problemes, val a dir que els centres d'acolliment de la DGAIA que ha visitat aquesta institució tenen serveis mèdics integrats per infermers, metges i psicòlegs que presten atenció diverses hores la setmana, i que molts d'aquests joves són atesos per unitats especialitzades de l'Hospital de la Vall d'Hebron i l'Hospital de Sant Joan de Déu, com ara el Programa d'atenció a la salut mental de les persones immigrades (SATMI), i per la xarxa de serveis de salut mental catalana, especialment del CSMIJ, o per la xarxa d'atenció a les drogodependències.

La saturació actual de la xarxa de salut mental infantil i juvenil comporta que determinats CSMIJ tinguin llistes d'espera per a l'exploració i el diagnòstic dels infants i joves derivats, tot i que es prioritza

l'exploració de les situacions més greus, i que s'hagin detectat dèficits en la intensitat del tractament que ofereixen els CSMIJ, en relació amb la baixa freqüència de les sessions terapèutiques. La manca de recursos específics en salut mental per a adolescents (places específiques de centre de dia i/o rehabilitació per a adolescents) agreugen encara més aquesta situació. El Síndic lamenta, des de fa anys, la manca de prioritització de l'atenció als infants tutelats del sistema de protecció.

En el marc d'aquesta actuació, cal fer menció a alguns dèficits derivats de les característiques idiosincràtiques d'aquest col·lectiu però també dels recursos de què disposen els sistemes de protecció a la infància i de salut.

D'una banda, pel que fa als mateixos infants estrangers no acompanyats, els professionals que els atenen destaquen sovint a aquesta institució les resistències existents entre aquest col·lectiu a l'hora d'admetre la possibilitat d'un tractament (fins al punt, per exemple, de forçar el seguiment d'aquest tractament com a condició necessària per accedir a determinats recursos assistencials), o també les dificultats de mantenir el tractament al llarg del temps a causa de l'elevada mobilitat geogràfica i de les limitacions temporals de la intervenció que se'ls ofereix (tant si estan tutelats per l'Administració, pel fet que molts accedeixen

als centres quan estan a punt de fer els divuit anys, com si estan atesos en altres recursos assistencials després d'assolir la majoria d'edat o de ser expulsats del sistema de protecció arran de la pràctica de proves mèdiques de determinació de l'edat amb resultat de majoria d'edat). En tot cas, aquestes dificultats fan que molts d'aquests infants i joves no accedeixin a serveis especialitzats d'atenció a la salut mental.

D'altra banda, pel que fa al sistema de protecció, aquesta institució constata l'existència de dèficits de formació entre els professionals dels mateixos centres d'acolliment i CRAE a l'hora de detectar i atendre infants amb problemes de salut mental o amb addiccions a substàncies tòxiques, i també l'existència de dèficits de disposició de recursos adequats en els centres i de coordinació amb els serveis de la xarxa de salut mental i de la xarxa d'atenció a les drogodependències. Aquesta realitat també limita les oportunitats de diagnosi i tractament d'aquests infants i joves estrangers immigrants no acompanyats.

I, finalment, pel que fa a la intervenció d'aquests serveis especialitzats, especialment en l'àmbit de la salut mental, aquesta institució també destaca problemes d'accessibilitat a la xarxa pública de salut mental infantil i juvenil, la qual cosa provoca que molts infants i adolescents, no només estrangers no acompanyats, no tinguin coberta adequadament l'atenció especialitzada en salut mental que necessiten.

La xarxa de salut mental hauria d'intensificar el suport als infants ingressats en centres de protecció en general, i als infants migrants no acompanyats en particular. Especialment en aquest context d'arribada creixent d'adolescents migrants no acompanyats, l'existència d'unitats especialitzades a l'Hospital de la Vall d'Hebron i a l'Hospital de Sant Joan de Déu Salut Mental resulta insuficient per atendre les necessitats existents i donar suport als professionals que s'ocupen de la seva atenció.

Recomanacions

- Promoure que el Departament de Salut i el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies millorin la coordinació dels centres de primera acollida, centres d'acolliment i CRAE amb els serveis de salut de la zona i garanteixin l'atenció dels infants estrangers no acompanyats amb problemes de salut mental i d'addiccions.
- Promoure que la DGAIA fomenti la formació dels professionals educadors dels centres d'acolliment i dels CRAE en l'atenció socioeducativa dels infants amb problemes de salut mental i d'addiccions.
- Promoure que la DGAIA prolongui l'atenció residencial i assistencial dels joves estrangers no acompanyats que hagin assolit la majoria d'edat (o que tinguin un decret de la Fiscalia de majoria d'edat), i evitar, si escau, el desinternament del sistema de protecció a la infància quan tinguin problemes de salut mental o d'addiccions i estiguin en procés de tractament mèdic.

5.8.4. La problemàtica dels adolescents no acompanyats que consumeixen substàncies inhalants

La DGAIA informa que els infants arriben en un estat de salut cada vegada més deteriorat, amb el consum de substàncies inhalants iniciada al país d'origen o durant el període migratori. Anteriorment, ja s'havia informat que, segons dades de la DGAIA de 2018, el 5% d'adolescents migrants no acompanyats manifesta haver consumit substàncies inhalants els darrers 30 dies, i un 17,2%, cànnabis.

De les visites dutes a terme pel Síndic a centres d'acolliment que atenen nois migrants amb aquesta problemàtica, se'n desprèn que molts d'ells són consumidors d'inhalants des de fa temps (abans, durant el procés migratori i un cop protegits per l'Administració), i que presenten un deteriorament físic i psíquic i molta oposició a qualsevol intervenció, aspectes que no són fàcilment reversibles únicament des del vessant educatiu als centres de protecció.

Així, un aspecte que cal destacar en l'abordatge terapèutic amb aquests adolescents és la dificultat dels professionals dels centres per vincular-los als recursos especialitzats per a addiccions a substàncies tòxiques i de salut mental, malgrat el treball de sensibilització que es fa des del centre i malgrat la intervenció del SOD (Servei d'Orientació de Drogues) i del Centre d'Atenció i Seguiment (CAS).

Són adolescents que mostren una gran resistència a admetre la problemàtica del consum i acceptar una derivació o tractament. En el treball terapèutic és molt important arribar al fons de quin és el factor que desencadena o augmenta el consum d'inhalants. En la gran majoria de casos, els adolescents ja han consumit aquests tòxics al país d'origen, consum molt vinculat al moment del fet migratori.

Entre altres factors relacionats amb la història individual de cada adolescent, la utilització de l'inhalant com a via de fugida de la realitat és molt difícil d'erradicar en un centre on la majoria dels residents són migrants i molts han consumit aquest tòxic més o menys habitualment en moments

d'estrès emocional (viatge migratori) o al país d'origen.

Pel que fa als recursos per a addiccions a substàncies tòxiques, amb relació a la intervenció i l'abordatge del consum d'inhalants, de les visites i entrevistes dutes a terme per aquesta institució es pot constatar que la primera intervenció es fa al centre, i s'intenta sensibilitzar i treballar el reconeixement del problema amb el noi i les conseqüències que se'n deriven a tots els nivells. En una fase posterior, el centre planteja al noi la derivació al SOD, com a inici de la intervenció en recursos especialitzats, i des d'allà, si es valora conjuntament amb el SOD, es deriva al CAS.

Per a l'atenció a la salut mental, el CAP fa derivacions al CSMIJ (tot i que aquests nois no són atesos de vegades per aquest servei per raons d'edat i d'idioma). També, si es valora convenient, són derivats al Programa d'atenció a la salut mental de les persones immigrades (SATMI) de l'Hospital Sant Joan de Déu o al Servei de Psiquiatria Transcultural de la Vall d'Hebron.

Davant d'aquestes dificultats, és necessari un pla integral per abordar situacions d'adolescents amb dificultats per vincular-se als recursos de protecció, dels quals s'escapoleixen, i que presenten conductes de risc i consum de tòxics.

Així mateix, també cal treballar en la integració social d'aquests joves quan arriben a la majoria d'edat, de manera que és imprescindible fomentar l'acompanyament, la formació i el treball protegit per garantir-ne la inclusió social. Ateses les característiques d'aquesta població, en nombroses ocasions no poden accedir als recursos de què la DGAIA proveeix els infants extutelats.

Per això, el Síndic ha assenyalat la necessitat d'una resposta coordinada entre les administracions implicades per fer front a aquesta problemàtica i, en aquest sentit, s'han establert trobades de coordinació amb l'Ajuntament de Barcelona, el Departament de Salut, el Consorci de Serveis Socials de Barcelona i la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència per definir un dispositiu per atendre els adolescents consumidors d'inhalants.

El Síndic també ha advertit sobre la necessitat d'augmentar el factor de la voluntarietat i la vinculació als recursos especialitzats dels adolescents que es troben en aquesta situació.

El Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, en col·laboració amb l'Ajuntament de Barcelona, ha creat l'any 2017 un recurs específic per als adolescents amb problemes de consum d'inhalants a la ciutat de

Barcelona, amb 20 places, que atén infants i adolescents sense referents familiars amb problemàtiques d'addicció.

Malgrat la creació d'aquest dispositiu, enguany la problemàtica persisteix i és urgent que s'activin fórmules per atendre aquests adolescents, i que s'activin els recursos protectors de què disposa el sistema actualment.

Recomanacions

- Garantir l'atenció dels adolescents migrants no acompanyats que presenten problemes d'addicció a substàncies tòxiques en serveis especialitzats, per promoure la seva deshabitució i desintoxicació.
- Donar una resposta coordinada entre les administracions implicades, des d'una perspectiva sociosanitària i amb la col·laboració de les administracions locals, per poder treballar la problemàtica específica dels adolescents no acompanyats que consumeixen substàncies inhalants.
- Detectar els infants i adolescents tutelats que pateixen aquesta problemàtica per derivar-los als serveis especialitzats, i també els infants que puguin estar fora del sistema de protecció, vivint al carrer, amb aquesta problemàtica.
- Treballar en la integració social d'aquests joves quan arriben a la majoria d'edat i fomentar-ne l'acompanyament, la formació i el treball protegit per garantir-ne la inclusió social.

5.9. LA REGULARITZACIÓ DE LA SITUACIÓ ADMINISTRATIVA: LA DOCUMENTACIÓ

5.9.1. La dilació en la regularització de la situació administrativa

L'article 109.6 de la LDOIA reconeix el dret dels infants i els adolescents a la tramitació immediata de la documentació, un cop formulada la declaració de desemparament definitiva.

L'article 196.1 del Reial decret 557/2011, de 20 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei orgànica 4/2000, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, després de la reforma operada per la Llei orgànica 2/2009, estableix que “una vegada hagi quedat acreditada la impossibilitat de repatriar el menor, i en tot cas transcorreguts nou mesos des que el menor hagi estat posat a disposició dels serveis competents de protecció de menors, se li ha d'atorgar l'autorització de residència a la qual es refereix l'article 35.7 de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener”.

El Protocol marc, de 2014, preveu que “sin perjuicio de lo establecido en el REX, se considera a tales efectos que tres meses desde la puesta a disposición del MENA del Centro de protección de menores es tiempo suficiente para que, por parte de la Entidad pública de protección de menores, se solicite la autorización de residencia”. I posteriorment afegeix que “la Delegación o Subdelegación del Gobierno resolverá y notificará la resolución al MENA en el plazo máximo de un mes”. En quatre mesos, doncs, la tramitació de l'autorització de residència hauria d'estar resolta. Amb tot, el Protocol marc estableix un termini màxim per atorgar l'autorització de residència: “La tramitación y resolución del expediente

deberán realizarse con la mayor celeridad. En todo caso, transcurrido el plazo máximo de nueve meses desde la puesta a disposición del MENA sea cual sea el estado de tramitación, la Delegación o Subdelegación de Gobierno otorgará la autorización de residencia”.

La Instrucció 8/2010, de 13 d'agost, sobre el protocol d'actuació amb els infants i adolescents immigrants sense referents familiars, no estableix el termini dins del qual la DGAIA hauria de tramitar la documentació.

En els darrers anys, en el marc de les seves actuacions, el Síndic ha detectat casos en què no es complia el termini màxim de nou mesos establert pel Reglament d'estrangeria ni tampoc els quatre mesos recomanats pel Protocol marc.

El Síndic també recorda que l'establiment de terminis màxims no suposa l'obligació de la DGAIA d'exhaurir aquest temps per començar a tramitar la documentació de residència. Es tracta d'un període màxim, pensat com a garantia, no com a temps d'espera. En determinats casos, doncs, el Síndic també ha detectat que les actuacions de documentació no s'efectuen amb la màxima celeritat possible, encara que es trobin dins dels terminis màxims previstos.

Segons la DGAIA, per a la tramitació de l'autorització de residència es fa necessari disposar de la documentació identificativa del país de l'infant migrant o, si manca, haver tramitat la corresponent cèdula d'identificació. Les dificultats per obtenir la documentació original del país de l'infant estranger i la sortida o escapoliment d'aquest dels serveis de protecció són les causes que impedeixen la realització dels tràmits corresponents.

Recomanació

- Tramitar la documentació amb la màxima celeritat possible, sense la necessitat d'exhaurir els nou mesos previstos en el Reglament d'estrangeria.

5.9.2. L'existència de situacions de manca de diligència en la tramitació o renovació de l'autorització de residència en la transició a la majoria d'edat

El Síndic ha tingut coneixement de casos en què la DGAIA, com a representant legal dels infants, no ha fet la tramitació o la renovació de l'autorització de residència d'alguns infants migrants no acompanyats mentre eren tutelats, especialment per la manca de temps suficient abans d'assolir la majoria d'edat, tenint en compte les dificultats que poden tenir un cop assolits els divuit anys per renovar l'autorització de residència, d'acord amb els requisits exigents que estableix el Reial decret 557/2011, de 20 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la LOEX.

L'article 198 del Reial decret 557/2011 preveu els requisits que han de complir els adolescents migrants no acompanyats que no són titulars d'una autorització de residència en l'accés a la majoria d'edat: "En el cas de menors sobre els quals un servei de protecció de menors tingui la tutela legal, custòdia, protecció provisional o guarda, que arribin a la majoria d'edat sense haver obtingut l'autorització de residència que preveu l'article 196 d'aquest Reglament i hagin participat adequadament en les accions formatives i activitats programades per l'entitat esmentada per afavorir la seva integració social, aquesta pot recomanar la concessió d'una autorització temporal de residència per circumstàncies excepcionals". I continua: Igualment, ha d'acreditar, de manera alternativa: a) Que disposa de mitjans econòmics suficients per al seu sosteniment, en una quantitat que representi mensualment el 100% de l'IPREM. b) Que disposa d'un contracte o contractes de treball [...], entre d'altres. Aquesta sol·licitud s'ha de presentar durant els 60 dies naturals previs a l'accés a la majoria d'edat o els 90 dies posteriors.

Cal preveure, doncs, que aquests joves, malgrat el temps que han estat tutelats i els esforços que l'Administració hi ha dedicat fins que han complert divuit anys, es poden veure abocats a viure una situació

de gran vulnerabilitat social, si no poden complir el requisit de solvència econòmica quan arriben a la majoria d'edat per poder tramitar o renovar les autoritzacions de residència. La DGAIA ha d'estudiar de manera individual l'estat de documentació de cada jove tutelat i preveure iniciar a temps les actuacions oportunes davant la Subdelegació del Govern, d'acord amb el seu interès superior.

En aquest sentit, el Síndic s'ha adreçat reiteradament al Departament de Treball, Afers Socials i Famílies perquè la DGAIA iniciï un procés de revisió a fons de tots els procediments de documentació en tramitació per detectar les situacions que, en interès superior dels infants i adolescents, requereixen actuacions urgents per obtenir la documentació, tenint en compte el temps que fa que són tutelats, preveient el temps que els queda per deixar el sistema de protecció i valorant la seva situació familiar: sense referents familiars a Catalunya, o amb referents familiars a Catalunya i, en aquest cas, també valorant la situació laboral i econòmica del nucli familiar.

D'acord amb la petició del Síndic, la DGAIA ha informat que es donaran les indicacions als Serveis Territorials d'Atenció a la Infància i l'Adolescència perquè es revisi l'estat de tramitació dels processos de documentació dels infants tutelats. Així mateix, la DGAIA assenyala que ha designat professionals que s'encarregaran específicament de la gestió de la documentació dels infants i adolescents.

Els retards en la tramitació de la documentació perjudiquen greument aquest col·lectiu de joves, atès que, un cop assolida la majoria d'edat, es troben en una situació d'irregularitat, amb l'agreujant que en la majoria de casos tampoc poden retornar als seus països, alguns al carrer, i gairebé tots sense feina i vivint en condicions precàries.

Les dificultats en la inserció social per via laboral es veuen especialment agreujades en la conjuntura econòmica actual i sense el suport de l'administració quan no ha tramitat el permís de residència.

Recomanacions

- Tramitar la documentació de nois i noies tutelats (amb referents familiars a Catalunya o sense), de manera que quan assoleixin la majoria d'edat no es trobin en situació irregular.
- Reformar la Llei d'estrangeria i el Reglament de la Llei d'estrangeria per atorgar la concessió automàtica de l'autorització de residència en el moment de la declaració de desemparament de l'infant.

5.9.3. Els dèficits en la tramitació de l'accés a la nacionalitat espanyola i en el reconeixement d'aquest dret

Així mateix, l'Administració que exerceix la tutela de l'infant, d'acord amb l'ordenament jurídic vigent, també ha de gestionar l'estat de tramitació de l'accés a la nacionalitat espanyola, tenint en compte els beneficis que aquest accés li pot suposar, naturalment, en cas que l'infant i el seu entorn familiar ho considerin pertinent, i havent-ne estat degudament informats.

L'article 22 del Codi civil, esmentat per la mateixa DGAIA, determina els requisits jurídics que han de complir els infants i adolescents tutelats que vulguin adquirir la nacionalitat espanyola:

- La necessitat d'haver estat o d'estar sota la tutela d'una institució espanyola durant un mínim de dos anys
- La necessitat d'acreditar un termini d'un any de residència legal, continuada i immediatament anterior a la petició.

D'acord amb aquesta regulació, l'accés a la nacionalitat espanyola es configura com un dret que poden instar els que compleixin els requisits esmentats més amunt i, d'acord amb l'article 21, la sol·licitud la pot formular la persona interessada més gran de catorze anys assistida pel seu representant legal (lletra b) o el representant legal de la persona menor de catorze anys (lletra c).

Per tant, la DGAIA, com a tutora de l'infant, i d'acord amb l'article 3 de la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant, segons el qual els infants i adolescents tenen dret que totes les accions portades a terme per institucions i administracions tinguin com a consideració principal el seu interès superior, ha d'adoptar les mesures administratives adequades per instar la nacionalitat dels infants i adolescents per als quals es valori que aquesta decisió respon al seu interès primordial.

Recomanació

- Instar la nacionalitat espanyola dels infants i adolescents tutelats que compleixin els requisits de l'article 22 del Codi civil, per als quals es valori que aquesta decisió respon al seu interès primordial, havent-los escoltat i tenint en compte la seva opinió.

5.9.4. La dificultat d'accés a la renovació de la documentació, un cop assolida la majoria d'edat

Els retards en la tramitació o renovació de la documentació poden perjudicar greument aquest col·lectiu un cop assolida la majoria d'edat. Fora del sistema de protecció, i en condicions d'irregularitat, aquests joves són abocats a sobreviure en condicions de gran vulnerabilitat.

El Reial decret 557/2011, de 20 d'abril, exigeix haver de demostrar solvència econòmica i arrelament a partir de la majoria d'edat per poder renovar les autoritzacions de residència tramitades durant la seva estada al sistema de protecció, com a menors d'edat. Particularment, aquesta norma preveu que, per a la renovació, “la quantia a acreditar com a mitjans econòmics per al seu sosteniment s'estableix en una quantitat que representi mensualment el 100% de l'IPREM”, i també els informes positius que puguin presentar les entitats públiques competents.

A més, s'afegeix que “es té en especial consideració el grau d'inserció del sol·licitant en la societat espanyola, que es determina després de valorar els aspectes següents: a) El respecte a les normes de convivència al centre de protecció. b) El grau de coneixement de les llengües oficials de l'Estat. c) L'existència de llaços familiars en territori espanyol amb ciutadans espanyols o estrangers residents. d) El temps que hagi estat subjecte a un acolliment, guarda o tutela de fet per un ciutadà o institució espanyola. e) La continuïtat en els estudis. f) L'existència d'una oferta o contracte de treball”.

En aquest sentit, val a dir que, materialment, és poc probable que molts d'aquests factors puguin ser al·legats pels joves migrants no acompanyats ja extutelats per majoria d'edat amb pocs mesos de residència a Catalunya.

Un cop assolida la majoria d'edat, i quan l'autorització de residència fineix, aquest procés d'inserció social i laboral queda truncat per les dificultats de renovar-la. La manca d'una autorització de residència impedeix sol·licitar l'autorització de treball necessària per continuar el procés d'inserció

social i laboral iniciat durant el seu pas pel sistema de protecció, durant la minoria d'edat.

5.9.5. La manca d'obligació de tramitació de la documentació amb la declaració de desemparament preventiu

Pel que fa a la documentació que ha de tramitar la DGAIA, l'article 109 de la LDOIA determina que la resolució de desemparament definitiva comporta l'obligació, per part de l'organisme de protecció de l'infant i l'adolescent, de promoure la tramitació immediata de la documentació personal del menor, en cas que aquest no en disposi prèviament.

Aquest article condiona l'inici de les gestions destinades a la tramitació de la documentació a partir del desemparament definitiu. A criteri del Síndic, aquest seria un argument per considerar que, després de l'atenció immediata, la DGAIA no hauria de tornar a dictar una altra mesura cautelar, com ara el desemparament preventiu, i hauria de declarar la situació de desemparament definitiu, en interès superior de l'infant, més enllà que posteriorment aparegui informació que motivi el tancament de l'expedient de protecció.

La DGAIA té l'obligació de facilitar als infants migrants subjectes a la seva tutela la documentació acreditativa de la seva situació. La declaració de desemparament preventiu hauria de permetre iniciar els tràmits de documentació.

En realitat, no és necessari que la DGAIA hagi dictat formalment la resolució de desemparament definitiu perquè neixi la seva obligació de facilitar als infants i adolescents migrants no acompanyats la documentació acreditativa de la seva situació, ja que aquesta obligació neix en un moment previ, tan aviat com el possible infant és posat a disposició de l'entitat pública quan es constata que es troba en una situació en què li manquen els elements bàsics per al seu desenvolupament i en una situació de desatenció física, psíquica i emocional després del seu procés migratori,

en concordança amb el que disposa l'article 105 de la Llei 14/2010.

Així, s'observa que, encara que la LOEX determini que la residència d'un infant estranger es considerarà regular a tots els efectes des del moment en què va ser posat a disposició de la DGAIA, la pràctica demostra que aquesta previsió legal no li garanteix que li sigui tramitada i concedida una autorització de residència temporal.

A la pràctica, segons les informacions trameses per la DGAIA, els tràmits per documentar l'infant s'acostumen a iniciar amb la declaració de desemparament preventiu, encara que no estigui determinada la impossibilitat de retorn amb la família o al país d'origen i no s'hagi dictat una resolució de desemparament definitiu.

5.10. EL DESINTERNAMENT I L'ACOMPANYAMENT

5.10.1. Els dèficits de cobertura de l'acompanyament dels joves en els processos de transició a la majoria d'edat

Al llarg d'aquest informe, el Síndic ha anat constatant la manca de garanties que presenten els joves migrants no acompanyats que assoleixen la majoria d'edat en la seva transició a la vida adulta. L'existència de joves migrants que no tenen resolta la seva situació administrativa de residència, la manca de recursos formatius accessibles per a ells o la prevalença del sensellarisme entre aquest col·lectiu evidencien les dificultats d'articular processos reals d'integració social.

Val a dir que la LDOIA insta les administracions competents a desenvolupar actuacions que donin suport als joves que es troben en els processos de transició a la majoria d'edat.

Particularment, estableix en l'article 146, en relació amb les mesures de transició a la vida adulta, que "2. Aquestes mesures es poden acordar, fonamentalment, respecte d'adolescents majors de setze anys, amb llur consentiment, que es trobin amb possibilitats escasses de retorn al nucli familiar d'origen o sense perspectives d'integració en altres nuclis de convivència i que tinguin risc d'exclusió social en assolir la majoria d'edat". I afegeix en l'article 151, en relació amb les mesures assistencials de suport posterior a l'emancipació o a la majoria d'edat, que "1. Assolida la majoria d'edat, [...] l'organisme competent de la Generalitat pot disposar les mesures assistencials que consideri necessàries, mitjançant resolució motivada i amb el consentiment de la persona interessada [...]". En l'article 152, en relació amb els programes de suport a l'emancipació i a l'autonomia personal dels joves extutelats i en situació de risc per a promoure la igualtat d'oportunitats, estableix que "1. L'organisme competent ha de facilitar l'orientació, la formació i el suport necessaris als joves extutelats que en arribar a la majoria d'edat, l'emancipació o l'habilitació d'edat ho sol·liciten, sempre que compleixin els

requisits establerts pels programes d'autonomia personal".

En aquesta línia, els joves tutelats per l'Administració que en fer divuit anys no han pogut retornar amb la seva família, i que no disposen de recursos personals, familiars i laborals necessaris per incorporar-se de manera autònoma a la vida adulta, es troben davant la dificultat d'haver de deixar la protecció del centre residencial o de la família que els acollia. L'exercici de les funcions tutelars respecte dels menors declarats en situació de desemparament cessa inevitablement, en sentit estrictament jurídic, quan compleixen divuit anys i assoleixen la majoria d'edat legal. La manca de recursos, però, va portar l'Administració, per mitjà de l'Àrea de Suport al Jove Tutelat i Extutelat (ASJTET), des de l'any 1994, a proporcionar suport en els àmbits de l'habitatge, la inserció laboral, l'assessorament jurídic i psicològic, etc. en el marc d'aquest procés de transició.

Els programes que s'ofereixen són: *habitatge*, possibilitat de residir en pisos o residències assistides fins a finalitzar el seu procés educatiu i assolir l'autonomia, la independència i la inserció laboral; *seguiment socioeducatiu*, suport als joves que es troben acollits en recursos d'habitatge o en un altre programa de l'ASJTET; *inserció laboral*, per millorar les competències professionals i fer possible l'accés a un lloc de treball; *suport psicològic i supervisió*, per als nois i les noies integrats en qualsevol dels altres programes de l'ASJTET; *suport econòmic* que els permeti portar a terme el seu projecte d'autonomia i independència de manera progressiva, lligat a la seva integració en un recurs formatiu, o d'habitatge; *acompanyament jurídic*, assessorament jurídic i mediació sobre les qüestions que el jove planteja i un seguiment individualitzat dels casos, i *acompanyament Especialitzat a Joves Tutelats i Extutelats (SAEJ)*.

Cal recordar que la intervenció educativa duta a terme durant els anys d'internament en centre o d'acolliment en família, en molts casos, no és suficient per garantir que els joves puguin afrontar autònomament aquesta transició. I, sense aquests nivells d'autonomia, i sense suports addicionals, l'abandonament del sistema de protecció

de la infància pot derivar en processos d'exclusió social. Aquesta circumstància és especialment problemàtica entre els nois i les noies sense cap referent adult o sense suports de la seva comunitat d'origen, com succeeix amb molts dels infants migrants no acompanyats.

La manca d'habitatge, la dificultat per trobar un lloc de treball o la manca de suport familiar, en darrer terme, incideixen negativament en la capacitat i la possibilitat de cobrir les necessitats més bàsiques d'aquests joves, i els deixen en una situació de desavantatge social per afrontar el seu futur respecte a la resta de joves del seu segment d'edat. No s'ha d'oblidar, a més, que la realitat socioeconòmica ha modificat radicalment el grau de dependència econòmica del jove de la seva família i que l'empara que dona la família s'allarga molt més enllà de la majoria d'edat. Heus ací la importància d'aquest tipus de programes.

Aquestes actuacions, a més, venen fonamentades per les directrius europees relacionades amb l'atenció dels infants migrants no acompanyats. En aquest sentit, es pot destacar, per exemple, la Recomanació CM/Rec(2007)9 del Comitè de Ministres als estats membres sobre projectes de vida per a menors migrants no acompanyats, aprovada pel Comitè de Ministres el 12 de juliol de 2007, que insta els estats membres a adoptar mesures polítiques per promoure i acompanyar els projectes de vida d'aquests joves. Aquesta recomanació estableix que “la finalitat dels projectes de vida és el desenvolupament de les capacitats del menor que li permetin adquirir i reforçar les aptituds necessàries per convertir-se en un membre independent, responsable i actiu de la societat. A tal efecte, els projectes de vida, en plena consonància amb l'interès superior del menor, definit per la Convenció sobre els drets de l'infant, persegueixen objectius relacionats amb la integració del menor, el desenvolupament personal i cultural, l'allotjament, la salut, la formació acadèmica i professional i l'ocupació”. I afegeix: “Les autoritats competents han de

vetllar per tal que els projectes de vida incloguin mesures de protecció dels menors per ajudar-los a assolir els objectius esmentats. Aquestes mesures s'estableixen perquè el menor tingui accés a: allotjament adequat; ajuda especialitzada per part de personal degudament capacitat; tutors i/o representants legals amb formació específica; informació clara i completa sobre la seva situació en un idioma que compregui, i serveis bàsics, en particular, menjar, assistència sanitària i educació”.

El Síndic constata la importància i l'eficàcia del treball de l'Àrea de Suport al Jove Tutelat i Extutelat (ASJTET) a l'hora de facilitar la transició dels joves a l'autonomia personal i el fet que ha experimentat un creixement considerable, i també els resultats positius de programes d'inserció formativa i laboral de joves extutelats.

Amb tot, el Síndic és coneixedor de la dificultat que tenen determinats joves extutelats per entrar en aquests programes, també en el cas dels joves migrants sense referents familiars a Catalunya, que, després d'estar poc temps ingressats en centres, tenen un nivell baix d'idioma i queden fora del circuit de suport.

D'acord la informació obtinguda en el marc de les visites realitzades pel Síndic a centres de protecció, equips d'atenció a la infància, se'n desprèn que l'ASJTET té un impacte desigual entre els diversos perfils de joves, i que hi ha una proporció molt significativa de joves tutelats i extutelats que no passen per aquest programa, tot i tenir necessitat de suport en la transició a la majoria d'edat i a la vida adulta.

Tot i que hi ha una tendència creixent del nombre de beneficiaris del programa, cal destacar que, com a mínim amb dades de 2015, hi va haver un 10,5% dels joves tutelats que van assolir la majoria d'edat que no va ser acollits al programa (54 dels 554). Aquesta proporció no comptabilitza els joves que han deixat d'estar tutelats abans d'assolir la majoria d'edat (vegeu les taules 17 i 18).

Taula 17: Evolució del nombre de joves tutelats i extutelats beneficiaris de l'Àrea de Suport als Joves per tipus de programa/actuació (2010-2016)

Programes de l'ASJTET	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Set. 2017
Total atesos	-	-	-	-	-	-	1.636	1.838
Seguiment socioeducatiu	405	276	739	759	774	-	-	-
Habitatge assistit	326	330	592	566	537	511	554	536
Via laboral	211	259	503	376	388	315	237	178
Acompanyament jurídic	383	259	408	258	271	319	237	349
Ajust econòmics	306	455	942	768	846	987	1.101	1.139

Font: Elaboració a partir de dades de la DGAIA

Nota: Un jove acollit a l'ASJTET pot estar en més d'un programa a la vegada.

Taula 18: Evolució del nombre total de joves tutelats que van assolir la majoria d'edat i que van ser acollits a l'Àrea de Suport als Joves (2013-2017)

	2013	2014	2015	2016	Set. 2017
Joves tutelats que van assolir la majoria d'edat	433	482	515	636	589
Nous joves tutelats i extutelats acollits a l'ASJTET (1)	554	531	554	661	664
Joves tutelats que van assolir la majoria d'edat i no van ser acollits al programa	-	-	54	-	-

Font: Elaboració a partir de dades de la DGAIA

Nota ⁽¹⁾: La sol·licitud per incorporar-se a l'ASJTET es pot efectuar fins als 21 anys. És per aquest motiu que el nombre de joves que s'incorporen al programa és superior al nombre de joves que van assolir la majoria d'edat.

De les visites realitzades, se'n desprèn que l'increment de joves migrants no acompanyats hauria provocat que un nombre més gran de joves extutelats no s'hagi beneficiat de les mesures d'acompanyament.

Les dificultats d'accés a l'habitatge i al mercat laboral d'aquests joves quan surten del sistema de protecció, a banda de la manca de suport familiar en molts casos, obliguen l'Administració a intensificar els seus esforços de suport i d'acompanyament.

Per això, cal millorar el nivell de cobertura d'aquests programes respecte al conjunt i la diversitat de perfil dels joves extutelats perquè puguin afrontar el seu futur com a persones adultes amb prou garanties de reduir al màxim el nivell de risc i d'assolir una plena integració social.

S'han d'implantar mesures prèvies a la majoria d'edat, com ara un pla individualitzat de transició a la vida adulta per a tots els nois i noies tutelats a partir dels setze anys per treballar una progressiva preparació per a la sortida del sistema de protecció, a fi de

garantir la cobertura de les seves necessitats més enllà dels divuit anys.

Actualment, la DGAIA està en procés de tramitació del decret pel qual es regula el suport a l'emancipació i a l'autonomia personal de les persones joves extutelades, i que estableix la tipologia de les prestacions a les quals tenen dret els joves extutelats en el seu procés de transició a la vida adulta. En el projecte de decret, es fa esment, entre d'altres aspectes, del pla de treball individual, en què consten els compromisos que l'Administració i el jove assumeixen per fer possible el Programa de suport a l'emancipació i a l'autonomia i a les prestacions que inclou, equivalent al pla individualitzat de transició a la vida adulta suggerit per aquesta institució.

Aquest projecte de decret, si bé incorpora millores, no ofereix un tractament prou específic per donar resposta a la situació dels joves migrants no acompanyats.

5.10.2. Els dèficits de permeabilitat de l'Àrea de Suport als Joves Tutelats i Extutelats per als joves migrants no acompanyats tutelats per la DGAIA

Els tres requisits establerts en l'article 146 de la LDOIA per poder accedir a l'ajut de l'Administració en arribar a la majoria d'edat: a) possibilitats escasses de retorn al nucli familiar; b) sense perspectives

d'integració en altres nuclis de convivència, i c) que tinguin risc d'exclusió, hi són presents en una gran part dels nois i noies que arriben a la majoria d'edat en el sistema de protecció.

Segons les informacions disponibles, però, hi ha altres factors que determinen l'accés efectiu als programes de l'ASJTET, com ara: l'acceptació del jove d'acollir-se als programes que se li ofereixen; el posicionament positiu i responsable del jove davant el seu projecte educatiu de transició a l'autonomia i la disponibilitat de recursos. Aquests factors es desprenen dels informes rebuts en la tramitació de les queixes rebudes.

Dels informes rebuts en el cas dels joves migrants no acompanyats, se'n desprenen dificultats de seguir el pla de treball establert i de vinculació als recursos disponibles, a causa de la seva vulnerabilitat, i també problemes relacionats amb la valoració de l'adequació del perfil. Tal com s'ha exposat precedentment, hi ha joves migrants no acompanyats que s'incorporen al sistema de protecció amb mancances derivades del seu procés migratori, que fan molt complicada la intervenció socioeducativa per part dels professionals i la seva adaptació als mateixos recursos del sistema. Les situacions de maltractament institucional que hagin pogut patir durant el període en què han estat protegits i la inadequació de les mesures de protecció assignades tampoc no hi contribueix.

Recomanació

- Valorar la idoneïtat dels criteris d'admissió a l'ASJTET per promoure l'accés dels joves migrants extutelats al programa.

5.10.3. L'exclusió de les mesures d'acompanyament a la transició a la vida adulta dels joves migrants no acompanyats a qui es decreta la majoria d'edat

Un dels dèficits més importants de cobertura té a veure amb el fet que els joves migrants no acompanyats a qui s'ha decretat una majoria d'edat mèdica no poden ser considerats com a joves que abandonen el sistema de protecció immersos en un procés de transició a la majoria d'edat, ni tampoc han estat tutelats per l'Administració, de manera que no se'ls pot aplicar les previsions recollides en la LDOIA pel que fa a l'acompanyament a la transició a la majoria d'edat. Són joves que queden fora de les actuacions de l'ASJTET.

En aquest sentit, el Síndic recorda que molts d'aquests joves han estat atesos per la DGAIA, encara que sigui a través de mesures provisionals d'atenció immediata o de desemparament preventiu, i que poden disposar de documentació en regla que acredita legalment una situació de

minoria d'edat. Malgrat que l'edat referida en la documentació hagi estat posada en dubte per part de la DGAIA per proves mèdiques de determinació de l'edat, cal recordar que aquestes proves no són plenament fiables i que, recentment, hi ha hagut diverses mesures cautelars decretades per jutges i sentències judicials que obliguen aquesta administració a readmetre alguns d'aquests joves al sistema de protecció després de dubtar sobre la validesa legal de la documentació aportada pels joves (passaport, etc.).

En qualsevol cas, el Síndic també adverteix que molts d'aquests joves, si bé poden ser majors d'edat, tenen edats pròximes als divuit anys i estan mancats sovint d'autonomia i de xarxes socials de suport que els garanteixin la subsistència material bàsica mitjançant l'accés a recursos econòmics un cop abandonen el sistema de protecció, de manera que la manca d'acompanyament els aboca a situacions d'indigència i d'enorme vulnerabilitat i exclusió social.

Recomanació

- Desenvolupar un pla per a l'atenció dels joves migrants no acompanyats amb decret de majoria d'edat per part de la Fiscalia.

5.10.4. El col·lapse de l'ASJTET a causa de l'increment de l'arribada de joves migrants no acompanyats, especialment la manca de disponibilitat de recursos específics de transició residencial en el procés de desinternament

L'increment de l'arribada d'adolescents migrants no acompanyats ha provocat que la capacitat de l'ASJTET hagi quedat superada per les necessitats existents. Aquesta situació ha provocat distorsions en el funcionament del programa, com ara casos de desinternament del sistema de protecció a recursos per a adults o casos d'accés a recursos d'autonomia per a majors d'edat que passen abans pel carrer, perquè l'accés no es fa coincidir amb el desinternament. Hi ha joves extutelats que no tenen recurs assignat i que estan al carrer, tot i haver fet un pas normalitzador pel sistema de protecció.

El posicionament d'aquesta institució és que qualsevol jove estranger immigrant no acompanyat que abandona un centre de protecció per majoria d'edat, encara que aquesta hagi estat decretada mèdicament, hauria de poder tenir un acompanyament del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies en el seu procés de desinternament, especialment necessari si es té en compte la manca de referents familiars de suport en el seu procés d'integració social, la manca d'autonomia i també les seves necessitats d'acollida derivades de la recent arribada al nostre país.

Si bé la DGAIA exposa a aquesta institució que promoure recursos per a joves immigrants és competència pròpia de l'Administració local, el Síndic recorda que la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, atorga al Departament de Treball, Afers Socials i Famílies competències per

participar en la planificació, promoció i provisió de polítiques de serveis socials, i també en la coordinació dels ens locals per al desenvolupament d'aquestes polítiques.

Convé recordar que, atesa la manca de dispositius suficients d'acompanyament a la majoria d'edat, molts d'aquests joves són derivats a la xarxa d'adults, especialment a centres residencials de primeres atencions que disposa l'Ajuntament de Barcelona per a persones sense sostre. D'una banda, val a dir que aquests centres, si bé poden evitar pernoctacions al carrer d'aquests joves, no suposen un recurs plenament adequat per atendre les seves necessitats socials específiques. I, d'altra banda, cal posar de manifest que, en determinats períodes, aquests centres no disposen de places suficients per atendre les demandes existents de persones sense sostre, de manera que aquests joves tampoc no en tenen garantida la pernoctació.

Actualment, hi ha places residencials d'estada temporal per a l'acompanyament

de joves migrants no acompanyats, posades en funcionament amb el suport del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, l'Ajuntament de Barcelona i de diverses entitats d'acció social especialitzades en l'atenció de població immigrada. Aquestes places atenen els casos en què l'edat que consta en el passaport i l'edat mèdica determinada per les proves d'edat difereixen.

D'ençà de l'any 2017, el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies també ha incrementat les places de pisos assistits per a majors de divuit anys i també de SAEJ, i s'han posat en marxa els IPI, d'acord amb l'encàrrec institucional que s'emmarca en l'article 146 de la Llei 14/2010, que regula les mesures de transició a la vida adulta i de l'autonomia personal.

Amb tot, malgrat la posada en funcionament d'aquestes places de foment de l'autonomia per part de la DGAIA, calen més recursos de foment de l'autonomia i especialment amb coordinació amb els ens locals i des d'una perspectiva comunitària.

Recomanacions

- Garantir una oferta suficient de dispositius de transició promoguts directament o indirecta pel Departament de Treball, Afers Socials i Famílies per a joves migrants no acompanyats que abandonen el sistema protector, amb el propòsit de donar cobertura a les necessitats existents.
- Consolidar les actuacions d'acompanyament a la transició a la majoria d'edat per a la diversitat de joves estrangers immigrants no acompanyats, no només per a determinades tipologies de joves, encara que sigui a través de dispositius diferenciats en funció de perfils amb necessitats també diferenciades. I aquestes actuacions han d'estar garantides de manera especial per als joves que disposen de documentació que acredita una minoria d'edat, és a dir, per als joves sobre els quals hi ha indicis de minoria d'edat i que pateixen una situació de llimbs legals derivada de la consideració de majoria d'edat per part de les administracions competents, malgrat disposar de documentació de menors.

5.10.5. Les dificultats en l'accessibilitat dels joves migrants no acompanyats a la prestació per als joves extutelats

A partir de l'any 2007, es va posar en funcionament la prestació per a joves extutelats, regulada per la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic (art. 19), i el Decret 123/2007, de 29 de maig, pel qual es determina el règim aplicable a la sol·licitud i concessió de les prestacions socials de caràcter econòmic de dret subjectiu, i es concreten els requisits per al reconeixement del dret a les prestacions creades, en desplegament de la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic.

Aquesta prestació, de caràcter temporal, amb una quantitat a percebre equivalent a l'indicador de renda suficiència de Catalunya, creada per atendre situacions de necessitat dels joves que han estat tutelats per DGAIA, és aplicable als joves extutelats esmentats des dels 18 anys i fins que en compleixen 21, si no disposen d'ingressos econòmics per afrontar les despeses essencials, i sempre que visquin d'una manera autònoma i fora del nucli familiar.

Un dels requisits és que els joves segueixin un pla de treball individualitzat (PTI), i també que tinguin una situació de residència legal a Catalunya.

Inicialment, aquesta prestació anava dirigida només a joves amb un temps de tutela superior als tres anys. Amb l'aprovació de la Llei 2/2014, de 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic, es va obrir la possibilitat que poguessin ser perceptors de la prestació, per a un període de tres mesos, els joves que, tot i estar tutelats en arribar a la majoria d'edat, no complien el requisit d'haver estat tres anys o més tutelats, sempre que estiguessin tutelats en el moment d'assolir la majoria d'edat. La Llei 3/2015, d'11 de març, de mesures fiscals,

financeres i administratives, va allargar el període de tres a sis mesos la prestació per a aquests joves.

En el cas dels joves migrants no acompanyats, convé destacar dèficits d'elegibilitat per poder accedir a la prestació: molts d'ells, tot i ser joves migrants, no han estat tutelats perquè se'ls va determinar, un cop fetes les proves mèdiques, una majoria d'edat; si han estat tutelats, molts d'ells ho han estat menys de tres anys; molts d'ells, a més, per la manca de vinculació amb el sistema de protecció, un cop assolida la majoria d'edat, no s'incorporen en els programes de l'Àrea de Suport al Jove Extutelat i no segueixen cap pla de treball. A més, molts d'ells tampoc no compleixen el requisit de viure legalment a Catalunya, per les dificultats d'accés a la documentació.

D'altra banda, també cal fer menció dels dèficits de cobertura temporal. Els joves migrants no acompanyats extutelats que poden accedir a aquesta prestació ho fan per a un període de sis mesos, perquè han estat menys de tres anys tutelats.

En aquest sentit, convé recordar que la renda garantida de ciutadania té com a requisit, a més del permís de residència, ser major de vint-i-tres anys i tenir residència continuada i efectiva a Catalunya durant els vint-i-quatre mesos immediatament anteriors a la presentació de la sol·licitud.

El fet que la prestació per jove extutelat duri sis mesos des de la majoria d'edat i que l'accés a la renda garantida de ciutadania no es pugui fer efectiu fins als vint-i-tres anys suposa un problema per a la subsistència econòmica dels joves migrants no acompanyats.

La Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania, però, també preveu que aquesta renda pugui ser percebuda des dels divuit anys, sempre que sigui una situació o circumstància establerta per reglament (art. 7)

Recomanació

- Incorporar en el reglament que ha de desplegar la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania, l'accés dels joves migrants no acompanyats que no poden prolongar la percepció de la prestació per a joves extutelats.

5.10.6. La necessària diversificació dels recursos d'acompanyament a la transició a la majoria d'edat: la importància dels recursos ocupacionals i dels referents

Les actuacions d'acompanyament a la transició a la majoria d'edat per a joves migrants no acompanyats no són prou diverses per donar resposta a les seves necessitats, i calen dispositius diferenciats en funció de perfils de joves amb necessitats també diferenciades. Els serveis i suport a la transició i la vida independent han d'incloure la supervisió socioeducativa, suport i assessorament legal i d'inserció laboral, habitatge i suport econòmic mitjançant projectes individualitzables que els donin garanties de futur i accés a la ciutadania de ple dret.

Un dels dèficits principals té a veure amb el desplegament insuficient de mesures que estiguin orientades a garantir l'objectiu de la inserció sociolaboral dels joves, amb recursos ocupacionals.

Pel que fa a l'accés als permisos de treball, la DGAIA informa haver trobat una via per tramitar el permís amb una oferta de tres mesos de contracte, no pas d'un any. En cas que s'apliqui, aquest és un avenç significatiu en la promoció de les oportunitats d'inserció laboral dels joves migrants.

En relació amb l'acompanyament, també cal potenciar fórmules que s'hi aproximïn de manera diferent, com ara els recursos de mentoria, actualment encara en desenvolupament. Aquests recursos donen resposta a una de les febleses dels joves migrants no acompanyats, la manca de referents durant el seu procés de transició a la vida adulta en la societat d'acollida.

El recurs de la mentoria és una bona eina d'acompanyament a joves extutelats en el trànsit cap a la vida adulta, amb programes que ofereixen als joves una persona que els acompanya en el seu procés d'emancipació com a complement del seguiment professional que reben. Els programes de mentoria ajuden a crear vincles afectius i ofereixen suport, tant laboral o formatiu com suport vinculat al desenvolupament personal i l'autoestima. Tenir un adult de

referència que acompanyi els joves durant el procés d'emancipació és d'una gran ajuda.

A escala internacional, hi ha bones pràctiques per analitzar. En el cas d'Itàlia, per exemple, la llei italiana preveu la figura del tutor voluntari de la persona migrant menor d'edat no acompanyada, ja prèviament a la majoria d'edat.

En altres països, es promou el vincle dels joves amb mentors migrants o de pares migrants amb el mateix origen cultural o similar i que parlin la mateixa llengua materna que ells. Aquests mentors s'han enfrontat a molts dels obstacles amb què ara es troben els joves refugiats i migrants i poden constituir exemples vitals per a la generació més jove.)

5.10.7. Els dèficits en la derivació des dels centres del sistema de protecció a altres recursos residencials

Molts dels joves estrangers no acompanyats estan temporalment atesos en centres de la DGAIA, fins que no conclou el procés de determinació de l'edat. Un cop realitzades les corresponents proves mèdiques de determinació de l'edat, i quan aquestes conclouen una majoria d'edat mèdica a través del corresponent decret de la Fiscalia, aquests joves són expulsats del sistema de protecció, que els deixa de prestar atenció immediata.

L'experiència acumulada per aquesta institució constata que en el seu procés de desinternament alguns d'aquests joves no han tingut un acompanyament suficient per part de la DGAIA o dels professionals dels centres on residien cap als dispositius de transició a la majoria d'edat existents o alternativament cap als serveis de la xarxa d'adults, a fi de tenir cobertes les seves necessitats bàsiques i de trobar suport per a la seva integració social. En diversos casos, en el moment d'abandonar el centre, els joves només tenien l'adreça per escrit de les oficines del SAIER de Barcelona o d'algun servei residencial, com ara els centres de primeres atencions de la ciutat de Barcelona, sense un procés de derivació consistent i ben planificat.

Malgrat haver millorat la situació en els darrers temps, convé recordar que aquests dèficits en el procés de derivació cap als centres de primeres atencions de la ciutat de Barcelona van provocar que molts d'aquests joves no fossin atesos, ja que eren considerats com a menors d'edat després de comprovar la seva documentació legal en regla (passaports, etc.).

Val a dir que molts d'aquests joves, encara que el procés de verificació de l'edat conclouï que són menors, romanen en centres d'acollida durant el període en què han estat protegits per la DGAIA. La curta estada d'aquests joves en el sistema de protecció, la mateixa concepció provisional de l'estada dels infants en un centre d'acollida i la manca d'elaboració de PEI per als infants que hi resideixen són factors que dificulten treballar adequadament i de manera individualitzada el procés de desinternament. En aquest sentit, i un cop aquests joves tenen proposta de mesura i recurs, malgrat romandre al centre d'acollida, s'ha de procedir a definir un PEI.

Recentment, val a dir que s'ha millorat la derivació de la DGAIA cap als recursos de transició a la majoria d'edat del Consorci de Serveis Socials de Barcelona. No obstant

això, tal com ja s'ha esmentat, encara avui hi ha joves migrants no acompanyats que abandonen els centres residencials simplement amb una adreça per escrit d'un determinat recurs, sense un protocol de derivació consistent.

Per ara, davant d'aquests suggeriments, la DGAIA exposa a aquesta institució que els joves romanen al centre únicament durant el procés de determinació de l'edat, procés que, com que és ràpid, no permet fer cap intervenció exhaustiva sobre el jove.

Si bé és cert que molts joves romanen als centres pocs dies, les visites realitzades a centres d'acollida evidencien que hi ha joves que poden romandre en aquests centres diverses setmanes i mesos. I, en qualsevol cas, la derivació cap a altres recursos residencials, encara que sigui en el marc de la xarxa d'adults, hauria de ser possible també en períodes d'estada curtes.

L'experiència de coordinació amb el Consorci de Serveis Socials de Barcelona, que gestiona recursos per a aquests joves, i els protocols de derivació existents són una bona pràctica que va en la línia de proporcionar una atenció adequada a aquests joves.

Recomanacions

- Planificar des del mateix sistema protector, a través del projecte educatiu individual (PEI), en el cas dels joves residents en CRAE, o a través d'un pla individualitzat ad hoc en el cas dels joves residents en centres d'acollida, el procés de desinternament dels joves estrangers immigrants no acompanyats per majoria d'edat i preparar adequadament aquests joves per a aquest procés de transició.
- Desenvolupar mesures, integrades en el projecte educatiu de centre (PEC), que garanteixin l'acompanyament actiu dels joves estrangers immigrants no acompanyats per part dels professionals del sistema protector cap a recursos alternatius en el seu procés de desinternament, i implementar protocols de derivació efectius i funcionals amb aquests recursos amb l'objectiu de garantir l'atenció adequada de les necessitats d'aquests joves.

5.10.8. Els dèficits en la derivació al Servei d'Atenció als Immigrants Estrangers i Refugiats (SAIER)

Ben sovint, en el procés de desinternament, molts d'aquests joves són derivats al SAIER, que és un servei municipal ubicat a la ciutat de Barcelona i integrat per diferents entitats, que desenvolupa actuacions en l'àmbit de l'estrangeria i l'asil (acompanyament de sol·licitants d'asil o refugi, assessorament legal, programes d'inserció social i laboral, acompanyament lingüístic i cultural, etc.), adreçades a persones nouvingudes amb necessitats d'atenció específiques relacionades amb el seu procés d'acollida.

Fa uns quants anys, pel que fa a l'atenció d'aquests joves, específicament en el seu procés de desinternament del sistema protector un cop decretada la majoria d'edat pel Ministeri Fiscal, el Síndic va constatar algunes mancances significatives respecte al procés de derivació.

Entre aquestes mancances, en primer lloc, convé destacar que la informació de què disposava el SAIER de la derivació mateixa o

de la situació particular dels joves que li eren derivats sovint era insuficient i no contribuïa a garantir una atenció més adequada i integral d'aquests joves.

En segon lloc, els temps que adoptava la DGAIA per expulsar aquests joves del sistema de protecció no sempre coincidien amb els possibles temps d'atenció al SAIER. Això feia que molts d'aquests joves es veiessin abocats al carrer abans de ser atesos per aquest servei i abans que algun professional fes una valoració de les seves necessitats socials.

I, en tercer lloc, sobre el tractament que han de tenir els joves que, si bé són considerats mèdicament com a majors d'edat per part del Ministeri Fiscal després d'haver realitzat les corresponents proves de determinació de l'edat, presenten indicis (per aparença física, per exploració de la seva situació, etc.) de possible minoria d'edat cronològica.

Tot i que el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies va fer saber que estudiaria la possibilitat de millorar aquesta situació, el Síndic desconeix si actualment s'han fet canvis en aquest àmbit.

Recomanacions

- Elaborar un protocol de derivació amb el SAIER en el procés de desinternament d'aquests joves en què la DGAIA (o centre residencial on es troben aquests joves) trameti un informe detallat de derivació, cas per cas, i coordini amb aquest servei els temps del procés de desinternament, per garantir una atenció adequada de les necessitats socials bàsiques d'aquests joves.
- Proporcionar un tractament específic als joves a qui s'ha determinat una majoria d'edat mèdica a través de les proves corresponents i que, a criteri dels professionals que s'ocupen d'atendre'ls, poden ser menors d'edat cronològica (o també en casos de joves mancats d'autonomia).

5.10.9. Els dèficits de corresponsabilitat de les diferents administracions en l'acompanyament del procés de desinternament

En els darrers anys, hi ha hagut diversos municipis que disposaven de centres d'acolliment que atenien, i atenen, infants migrants no acompanyats que estaven en procés o pendents de determinació de l'edat (Barcelona, Mataró, Santa Perpètua de la Mogoda, l'Hospitalet de Llobregat, Sant Salvador de Guardiola, etc.).

Segons dades de la DGAIA de finals d'any 2011, per exemple, hi havia quatre centres a la ciutat de Barcelona, un centre a Santa Perpètua de la Mogoda, un centre a l'Hospitalet de Llobregat i un centre a Sant Salvador de Guardiola que complien aquesta funció. Amb tot, cap d'aquestes administracions locals, a excepció de l'Ajuntament de Barcelona, assumia aleshores un paper en l'acompanyament del procés de desinternament d'aquests joves, coordinadament amb els centres d'acolliment implicats. A criteri d'aquesta institució, la manca d'un circuit d'atenció social clarament definit amb la participació dels diferents agents socials que poden acompanyar aquest procés dificultava la cobertura i l'atenció de les necessitats socials bàsiques (residència, alimentació, etc.) d'aquests joves.

En el marc de diverses reunions mantingudes, l'Ajuntament de Barcelona ha denunciat davant d'aquesta institució que els joves expulsats de centres ubicats fora del municipi fossin derivats de manera sistemàtica cap a serveis de la ciutat de Barcelona, de manera que sobrepassaven la capacitat del municipi de donar resposta a la demanda existent en determinats moments. Aquesta administració local ha lamentat la manca d'intervenció activa d'altres administracions, com ara la dels municipis on s'ubiquen els centres de procedència d'aquests joves.

Aquesta manca d'intervenció es posa de manifest a través dels informes tramesos per les mateixes administracions locals.

D'una banda, l'any 2011 l'Ajuntament de Santa Perpètua de la Mogoda exposava que

no hi havia cap coordinació per a l'atenció d'aquest col·lectiu i que els serveis socials d'atenció primària del municipi no havien atès cap jove estranger immigrant no acompanyat.

D'altra banda, l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat exposava no haver tingut constància de l'existència de joves estrangers no acompanyats al municipi, per la qual cosa no s'havia fet necessària cap actuació ni coordinació d'atenció específica (malgrat que es treballa de manera activa i coordinada amb els diferents centres d'acolliment i residencials del sistema de protecció a la infància i a l'adolescència amb reunions periòdiques).

I, finalment, l'Ajuntament de Mataró, per exemple, exposava que no es disposava de protocol de coordinació entre els serveis socials bàsics i el centre d'acolliment per a l'atenció dels joves que es donaven d'alta per majoria d'edat, un cop realitzades les proves mèdiques de determinació de l'edat. A banda que era un centre d'acolliment creat feia pocs mesos, l'Administració local no havia rebut demandes d'atenció d'aquests joves.

En aquell moment, aquests dos municipis disposaven, i disposen, de serveis residencials d'estada limitada adreçats a persones empadronades al municipi en situació de vulnerabilitat social que no disposen de recursos necessaris per a la cobertura de les necessitats bàsiques d'alimentació, higiene i habitatge. Cap d'aquests serveis havia atès temporalment joves migrants no acompanyats majors d'edat.

La dificultat dels diferents serveis de la xarxa d'adults de la ciutat de Barcelona de fer front a les necessitats existents (serveis residencials d'estada limitada, habitatges protegits del Consorci de Serveis Socials de Barcelona, etc.) ha provocat que en determinats períodes molts d'aquests joves pernoctessin al carrer i estiguessin en una situació d'indigència i sotmesos a una enorme vulnerabilitat social.

La corresponsabilització d'altres administracions implicades ha de permetre evitar concentrar aquesta problemàtica a la ciutat de Barcelona i optimitzar les

oportunitats d'integració social d'aquests joves.

Des d'aquesta perspectiva, convé recordar que la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials de Catalunya, estableix en l'article 3 que "la finalitat dels serveis socials és assegurar el dret de les persones a viure dignament mitjançant la cobertura de llurs necessitats personals bàsiques i de les necessitats socials, en el marc de la justícia social i del benestar de les persones". I afegeix que "els serveis socials s'adrecen especialment a la prevenció de situacions de risc, a la compensació de dèficits de suport social i econòmic i de situacions de vulnerabilitat i de dependència i a la promoció d'actituds i capacitats de les persones com a principals protagonistes de llur vida".

Per determinar què s'entén per *necessitat*, en l'article 7 aquesta llei es refereix a situacions, entre d'altres, relacionades amb la manca d'habitatge, amb l'exclusió i aïllament socials, amb les urgències socials, etc., que es donen en la majoria de joves estrangers immigrants no acompanyats que abandonen el sistema de protecció per majoria d'edat.

De fet, l'article 6 de l'esmentada llei també recorda que tota la població té dret a accedir al sistema públic de serveis socials, també la població estrangera que, com ara aquests joves, malgrat no ser ciutadans dels estats membres de la Unió Europea, es troben en estat de necessitat personal bàsica, d'acord amb el que estableix la legislació en matèria d'estrangeria.

En aquesta línia, el Decret 142/2010, d'11 d'octubre, pel qual s'aprova la Cartera de serveis socials 2010-2011, preveu serveis com ara els serveis socials bàsics, els serveis de menjador social, els serveis de residència temporal per a persones adultes en situació d'exclusió social o els serveis de pis assistit per a joves majors de 18 anys, entre d'altres, que, d'acord amb les necessitats socials dels joves estrangers immigrants no acompanyats, podrien ser adequats per donar resposta a aquestes necessitats.

De fet, la mateixa Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials de Catalunya, estableix en l'article 27 que l'Administració de la Generalitat, els municipis i els altres ens locals són les administracions competents en matèria de serveis socials.

Específicament, l'article 29 atorga al Departament de Treball, Afers Socials i Famílies les competències, entre d'altres, d'elaborar plans i programes generals de serveis socials, adoptar les mesures necessàries per aplicar la Cartera de serveis socials, i col·laborar i cooperar amb els municipis i els altres ens locals en l'aplicació de les polítiques de serveis socials. S'entén, doncs, que aquesta és l'administració responsable de liderar aquest procés de planificació de les mesures que s'adopten des de l'àmbit dels serveis socials per als joves estrangers immigrants no acompanyats.

Per la seva banda, segons l'article 31, els municipis tenen el deure de participar en l'elaboració dels plans i els programes de la Generalitat en matèria de serveis socials, i també estudiar i detectar les necessitats socials en el seu àmbit territorial, crear i gestionar els serveis socials necessaris i elaborar plans d'actuació local en matèria de serveis socials, o coordinar els serveis socials locals, els equips professionals locals dels altres sistemes de benestar social, les entitats associatives i les que actuen en l'àmbit dels serveis socials locals. S'entén, doncs, que els ajuntaments han de participar en la planificació d'aquestes mesures i comprometre's activament en la seva implementació.

En tot cas, aquesta institució recorda que l'expulsió de joves estrangers immigrants no acompanyats del sistema de protecció per majoria d'edat, un cop determinada a través de proves mèdiques, genera una sèrie de necessitats socials no cobertes que requereixen de respostes coordinades del Departament de Benestar Social i Família i d'altres administracions, i que han de ser objecte de planificació i implementació de polítiques de serveis socials.

Recomanacions

- Territorialitzar, Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, l'oferta de dispositius de transició a la majoria d'edat per a joves estrangers immigrants no acompanyats que hagin abandonat el sistema protector per majoria d'edat, malgrat disposar de documentació en regla que n'acredita la minoria d'edat, i promoure la corresponsabilitat de les diferents administracions autonòmica i locals.
- Promoure que el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i les administracions locals que, d'acord amb les competències assignades, planifiquin i coordinin les seves actuacions a fi de garantir l'accés d'aquests joves estrangers immigrants no acompanyats als serveis socials bàsics en el seu procés de desinternament, i que en aquest procés comptin amb l'acompanyament dels serveis socials de municipis que tinguin centres d'acolliment i també altres municipis que, malgrat no tenir ubicats aquests centres al seu territori, disposin d'una cartera de serveis socials idònia per donar resposta a les seves necessitats d'integració social.

5.10.10. La necessària regulació de les garanties dels joves residents en pisos per a la transició a la vida adulta

Les entitats que gestionen els pisos protegits per a joves migrants no acompanyats desenvolupen fonamentalment un treball orientat a desenvolupar els seus nivells d'autonomia, de manera que, quan conclouguin el seu període d'estada limitada, tinguin més oportunitats d'integració social.

Des de la posada en funcionament d'aquests pisos, val a dir que el Síndic ha rebut diverses queixes presentades pels mateixos usuaris relacionades amb una suposada manca de suport material als joves, que sovint forma part del pla d'intervenció de foment de l'autonomia personal, i també amb l'expulsió d'alguns d'aquests joves dels pisos per mal comportament.

En l'estudi d'aquestes queixes, el Síndic ha insistit sobre la importància que aquests serveis disposin de reglaments de funcionament intern, plenament coneguts pels usuaris, i que aquests reglaments defineixin, a més, el règim sancionador i regulin el procediment d'expulsió.

Alhora, el Síndic també ha demanat que el règim sancionador no oblidï la importància del component educatiu de les sancions aplicades. L'objectiu del règim sancionador no ha de ser només vetllar pel bon funcionament del servei, de manera que es prevegin conductes disruptives d'una bona convivència

entre els joves, sinó també procurar per la funció eminentment socialitzadora del servei, d'adquisició de bons hàbits de convivència, entre d'altres.

Finalment, el Síndic també ha recordat que el règim sancionador ha de vetllar per tal que, en l'aplicació de sancions, els joves residents disposin de les màximes garanties procedimentals i també de respecte a drets bàsics. A criteri d'aquesta institució, aquestes garanties remetent a aspectes com ara:

La notificació de les sancions lleus i greus a les persones sancionades, que garanteix el seu dret a estar informades de les sancions.

La gradació en l'aplicació de les sancions que prevegin circumstàncies que puguin disminuir o incrementar la gravetat de les faltes, en funció del reconeixement espontani de la conducta incorrecta, del grau de correcció o reiteració del comportament del jove, de la falta d'intencionalitat o de la premeditació de la conducta inadequada, de la petició d'excuses, de la possibilitat de fer actuacions compensadores de danys causats, etc.

La proporcionalitat de les sancions aplicades i la flexibilitat en l'aplicació de sancions, per exemple, en cas de cometre diverses faltes de manera simultània o de detectar que l'acumulació de faltes lleus no justifica suficientment l'aplicació d'una falta greu.

La prescripció de les sancions lleus passat un determinat període de temps,

especialment quan el jove corregeix amb el temps una determinada conducta inadequada.

A més, en el cas de sancions que comportin l'expulsió del jove del servei, el procediment sancionador ha de disposar de mesures addicionals, especialment rellevants ateses les conseqüències greus que suposa per a la vida d'aquests joves rebre una sanció d'expulsió, com ara:

La notificació de la sanció d'expulsió a l'Administració.

L'existència de mecanismes de revisió i validació de la sanció d'expulsió per part de terceres persones alienes a la detecció de les faltes, per garantir l'objectivitat en l'ús d'aquesta mesura.

L'existència d'un procediment que vetlli pel dret dels joves afectats a ser escoltats i en què puguin presentar algun tipus d'al·legació.

La delimitació de les persones que tenen competència per aplicar la sanció d'expulsió, amb requeriments d'un cert grau de professionalitat o de coneixement de la matèria, especialment si aquests pisos disposen de voluntariat.

La previsió de derivació d'aquests joves a altres recursos residencials de la xarxa d'adults, amb l'acord de la persona afectada, per evitar que aquesta expulsió aboqui aquests joves a una situació d'extrema vulnerabilitat social, d'indigència sense sostre.

Recomanació

- En coordinació amb les entitats gestores d'aquests serveis, revisar els reglaments de funcionament intern dels pisos de transició a la vida adulta i els seus règims sancionadors.

5.11. LA PREVENCIÓ DEL TRÀFIC, L'EXPLOTACIÓ SEXUAL I ALTRES SITUACIONS DE RISC DELS INFANTS I ADOLESCENTS MIGRANTS

5.11.1. La invisibilitat de les noies migrants no acompanyades

És important assenyalar la realitat invisibilitzada de les noies migrants no acompanyades, moltes de les quals arriben a Catalunya immerses en xarxes d'exploració o que, un cop arribades, es veuen afectades per situacions d'exploració (sexual, laboral, etc.).

Si bé és cert que les noies representen menys del 5% dels infants migrants no acompanyats, sovint experimenten situacions de més gran vulnerabilitat social.

Alhora, convé destacar la infradetecció de les noies menors d'edat no acompanyades que arriben al nostre territori i que formen part d'aquestes xarxes, i també, un cop detectades, la manca d'una resposta integral específica que atengui adequadament la particular situació, atès que el debat polític i l'abordatge juridicoadministratiu se centra més en la situació dels nois.

L'abast real de la situació de menors d'edat que es poden veure afectats pel fenomen del TEH (tràfic d'éssers humans), bé perquè en són víctimes directes, bé perquè són fills o filles o estan a càrrec de possibles víctimes de TEH, és desconegut.

El TEH comporta afectacions greus en l'àmbit emocional, físic i psicosocial d'infants i adolescents, la qual cosa agreuja la seva situació d'especial vulnerabilitat.

Recomanacions

- **Abordar específicament les necessitats particulars de les noies migrants per prevenir-ne el tràfic i per evitar-ne l'abús, la negligència i qualsevol tipus d'exploració.**
- **Incrementar les accions de sensibilització i formació especialitzada, a fi d'augmentar la detecció i millorar l'abordatge de la situació de les noies menors d'edat migrants no acompanyades.**

5.11.2. La manca d'un abordatge específic suficient per part de la DGAIA en l'atenció dels infants i adolescents víctimes de tràfic d'éssers humans

El tràfic de dones i nenes amb finalitats d'exploració sexual és una greu vulneració dels drets humans i una de les formes més greus de violència de gènere, tenint en compte que dones i nenes suposen el major percentatge de persones que pateixen l'exploració sexual. Amb tot, també alguns homes i nens són víctimes de tràfic amb finalitats d'exploració sexual.

L'article 13 de la Directiva 2011/36/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 5 d'abril de 2011, relativa a la prevenció i lluita contra el tràfic d'éssers humans i a la protecció de les víctimes, estableix que els infants i adolescents víctimes de tràfic

d'éssers humans han de rebre assistència, suport i protecció, i que l'interès superior de l'infant ha de ser una consideració primordial.

El Protocol de protecció de les víctimes de tràfic d'éssers humans a Catalunya, de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, l'Administració general de l'Estat, el Ministeri Fiscal, el Consell General del Poder Judicial, l'Ajuntament de Barcelona, el Consell dels Il·lustres Col·legis d'Advocats de Catalunya, el Col·legi de Psicòlegs de Catalunya, l'Associació Catalana de Municipis i Comarques, i la Federació de Municipis de Catalunya, signat el 13 d'octubre de 2013, estableix algunes pautes i circuits d'actuació coordinada per detectar, identificar, assistir i protegir les víctimes de tràfic d'éssers humans a Catalunya.

El Protocol marc, de l'any 2014, també incorpora garanties en la detecció i l'atenció dels infants i adolescents víctimes de tràfic d'éssers humans, especialment en el procés de determinació de l'edat, amb una fase inicial d'informació sobre els drets de les possibles víctimes per part dels cossos policials i de l'entitat responsable de la protecció en el moment de la seva localització i identificació o amb la realització d'una entrevista reservada i de possibles proves d'ADN en cas que estiguin acompanyats d'una persona adulta de la qual no s'acrediti indubtablement el vincle.

En aquesta fase inicial, particularment als aeroports, les entitats especialitzades denuncien l'existència de devolucions per part dels cossos policials d'infants, de vegades acompanyats de persones adultes, sense fer una valoració prou curosa del risc de ser víctima de tràfic, i sense temps suficient d'activar les garanties.

A criteri d'aquestes entitats, el fet que els circuits d'atenció estiguin més orientats a gestionar l'estrangeria que la protecció afavoreix l'existència de dèficits en la detecció i l'atenció dels infants i adolescents víctimes de tràfic.

Val a dir que, pel que fa a la protecció, la Instrucció 8/2010, de 13 d'agost, sobre el protocol de la DGAIA, no estableix cap actuació orientada a prevenir aquesta situació.

En aquest sentit, en els darrers anys el Síndic ha rebut queixes per suposades actuacions inadequades per part de la DGAIA a l'hora de vetllar per la seguretat, la protecció i l'atenció dels infants i adolescents que han estat víctimes de tràfic d'éssers humans, especialment amb fins d'explotació sexual.

Aquestes queixes fan referència sobretot a la manca d'una actuació prou especialitzada per part del sistema de protecció. Els infants i adolescents víctimes de tràfic d'éssers humans han patit diverses formes de violència i abusos abans d'ingressar als centres que poden haver afectat greument la seva personalitat en una etapa especialment crítica per al seu desenvolupament sexual i afectiu. Per això, cal atendre aquestes situacions de manera especialitzada, sota la perspectiva de

gènere, i promoure les relacions basades en la igualtat i la no-violència, en coordinació amb entitats especialitzades que, si s'escau, puguin orientar i assessorar.

La manca de formació sobre tràfic d'éssers humans, tant dels equips tècnics de la DGAIA (EAIA, EVAMI i ETCA) i els professionals de centres de protecció, com dels equips especialitzats en la valoració i l'abordatge de totes les situacions de desprotecció en què es pot trobar un infant, per adequar-la a les necessitats específiques que presenten els infants víctimes (directes o indirectes) del tràfic d'éssers humans amb finalitats d'explotació sexual, provoca que no hi hagi aquest abordatge més específic.

La manca de formació també comporta dèficits de valoració del risc per part dels professionals dels serveis de primera acollida i una insuficient incorporació de mecanismes per detectar les víctimes de tràfic en els diferents procediments que afecten aquests infants, més enllà de la determinació de l'edat.

És prou simptomàtic, en aquest sentit, que en el sistema d'informació Sini@ es preveuen com a motius d'obertura de l'expedient de desemparament i l'expedient de tutela les situacions explicitades en l'article 105 de la LDOIA, i cap de les situacions inclou el tràfic de persones de manera explícita.

Per tant, en l'àmbit d'explotació de dades de Sini@, la DGAIA informa que actualment no pot obtenir informació sobre si els nois i noies en situació de desemparament han estat víctimes de tràfic de persones.

A criteri d'aquesta institució, la introducció d'aquest camp en el sistema informàtic de la DGAIA és necessari en la lluita contra el TEH. La DGAIA, com a òrgan competent en la protecció dels infants i adolescents, ha de poder obtenir informació sobre quants menors d'edat tutelats han estat víctimes de tràfic, a fi d'iniciar un abordatge integral, tenint en compte la seva situació d'especial vulnerabilitat i el dret d'aquests menors d'edat a rebre una atenció especialitzada per part de l'Administració que doni resposta a les necessitats que presenten arran de la situació d'explotació viscuda.

En definitiva, cal garantir que l'atenció que rebi la persona menor d'edat víctima de tràfic sigui l'adequada a les necessitats que presenta, tenint en compte la seva trajectòria vital i les circumstàncies personals, socials i familiars, i sobre la base de les necessitats particulars que presenti.

L'Observació general núm. 14 (2013), sobre el dret de l'infant que el seu interès superior sigui una consideració principal, el Comitè dels Drets de l'Infant determina que un element important que cal considerar són les situacions de vulnerabilitat de l'infant, i les autoritats i els responsables de la presa de decisions han de tenir en compte els diferents tipus i graus de vulnerabilitat de cada infant.

Dit això, les mesures s'han de basar en la condició d'especial vulnerabilitat de la víctima de tràfic menor d'edat, i s'han d'emprendre després d'una avaluació individual de les circumstàncies específiques de la víctima, i tenint en compte la seva

opinió i les seves necessitats i interessos, d'acord amb el principi de l'interès superior de l'infant.

La situació de vulnerabilitat especial de la víctima de tràfic no només depèn de la seva condició de menor d'edat, sinó que cal tenir en compte que l'infant ha estat víctima d'un greu delictes i que ha patit greus vulneracions dels seus drets fonamentals de manera violenta i sistemàtica.

Tant psicològicament com educativa, aquestes persones menors d'edat requereixen un abordatge específic per poder afrontar els episodis de violència i abusos viscuts i no reproduir certes conductes. Pel que fa a l'àmbit legal, cal garantir que aquestes persones tenen accés a tots els drets establerts i previstos legalment com a víctimes del delictes de tràfic d'éssers humans (com la protecció internacional) i persones amb un alt risc real de ser víctimes de noves amenaces, coaccions, agressions, etc.

Recomanacions

- **Emprendre les accions que es considerin oportunes perquè la DGAIA iniciï un abordatge específic i integral de les necessitats dels infants i adolescents que hagin estat víctimes de tràfic de persones i d'explotació sexual, a fi de garantir-los una protecció real i efectiva, tenint en compte la seva situació d'especial vulnerabilitat i el dret d'aquests menors d'edat a rebre una atenció especialitzada per part de l'Administració que doni resposta a les necessitats que presenten arran de la situació d'explotació viscuda.**
- **Elaborar un circuit específic d'abordatge i atenció a les víctimes menors d'edat de tràfic d'éssers humans que pugui ser recollit en una instrucció i que incorpori la perspectiva de la diversitat de gènere en les diferents tipologies de tràfic de què poden ser víctimes els menors d'edat.**
- **Instar la incorporació del circuit determinat en la instrucció que elabori la DGAIA al Protocol de protecció de les víctimes de tràfic d'éssers humans a Catalunya i el Protocol marc estatal**
- **Garantir una assistència, un suport i una valoració adequats de la situació de risc en què es poden trobar els infants o adolescents, tenint en compte:**
 - El marc legal i els aspectes judicials, policials, socials, laborals, sanitaris i de documentació que intervenen en l'abordatge del tràfic d'infants i adolescents amb finalitat d'explotació sexual o altres situacions anàlogues.
 - Els indicadors que permetin identificar les possibles víctimes, des de les particularitats pròpies de cada àmbit d'intervenció.
 - L'avaluació dels factors de risc i de protecció de les víctimes menors d'edat que es troben en aquestes situacions.

- Els procediments d'atenció i escolta, incloent-hi entrevistes individuals especialitzades, entenen la detecció com un procés perdurable en el temps en moltes d'aquestes situacions, amb el coneixement necessari per part dels professionals d'habilitats comunicatives adequades per establir vincles de confiança i de proximitat amb les víctimes menors d'edat afectades. L'estudi en cada situació de la conveniència d'instar els tràmits de la via de la protecció internacional.

- Garantir la formació i la capacitat especialitzada dels professionals que intervenen en aquestes situacions per assegurar les competències, les habilitats i el coneixement dels aspectes jurídics i tècnics necessaris per fer una valoració adequada de la situació de risc en què es poden trobar els infants o adolescents, i també per oferir-los una assistència i un suport adequats i, si escau, protecció.
- Incorporar la variable de víctima de tràfic d'éssers humans en el sistema d'informació Síni@ de DGAIA, per diagnosticar i comptabilitzar aquests casos.

6. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS

6.1. LA MILLORA EN LA REGULACIÓ DELS PROTOCOLS D'ATENCIÓ DELS INFANTS MIGRANTS SENSE REFERENTS FAMILIARS

L'atenció dels migrants no acompanyats està regulada fonamentalment per la Llei d'estrangeria i el reglament que la desplega, i també pel Protocol marc promogut a escala estatal per coordinar les actuacions de les diferents administracions. L'abordatge de l'atenció als infants migrants no acompanyats que es desprèn d'aquest marc normatiu es desenvolupa des d'un enfocament basat eminentment en la gestió de l'estrangeria, més que no pas en la condició d'infant.

Tant la Llei de protecció jurídica del menor, d'àmbit estatal, com la Llei d'infància, d'àmbit català, no aborden de manera específica els drets i les necessitats dels infants migrants no acompanyats, més enllà d'alguna referència molt puntual al deure de prestar atenció immediata i les garanties en la determinació de l'edat. En el cas català, a més, la Instrucció 8/2010 que va promoure la DGAIA, i que conté pautes d'actuació per als centres que atenen aquests infants, ha quedat superada, tant pel Protocol marc d'àmbit estatal com per la realitat del fenomen actual.

Des d'aquesta perspectiva, el Síndic de Greuges insta el Govern d'Espanya a:

- Reformar el Reglament d'estrangeria (article 190), el Protocol marc sobre determinades actuacions amb relació als menors estrangers no acompanyats i la Llei de protecció jurídica del menor (article 12), amb l'objectiu de desenvolupar un circuit de primera acollida i atenció dels infants migrants sense referents familiars que promogui plenes garanties de respecte dels seus drets.

Ahora, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies a:

- Elaborar un reglament que desplegui la LDOIA, particularment pel que fa a l'atenció dels infants migrants sense referents familiars, a fi d'incorporar-hi les màximes garanties de protecció per a aquests infants, i elaborar un nou protocol (en substitució de la Instrucció 8/2010).

Algunes de les garanties que cal incorporar en aquest marc normatiu són:

- Garantir que els infants migrants no acompanyats siguin posats a disposició en primera instància de l'organisme responsable de la protecció de la infància.
- Garantir que els infants sobre els quals no hi ha dubtes de la seva minoria d'edat no hagin de ser posats a disposició necessàriament dels Mossos d'Esquadra i de la Fiscalia de Menors amb caràcter previ ni seguir el mateix procediment d'atenció immediata que els infants sobre els quals hi ha dubtes de la seva minoria d'edat, i també que els infants documentats no hagin de ser posats a disposició necessàriament dels Mossos d'Esquadra i de la Fiscalia de Menors amb caràcter previ ni seguir el mateix procediment d'atenció immediata que els infants no documentats.
- Garantir que les persones migrants sense referents familiars amb indicis de minoria d'edat rebin l'atenció immediata per part de l'organisme responsable de la protecció a la infància, si convé, en cas que siguin indocumentades, fins que se'n determini l'edat.
- Garantir que els infants migrants no acompanyats que disposen de documentació en regla no siguin sotmesos al procés de determinació de l'edat, d'acord amb estableix la jurisprudència del Tribunal Suprem.
- Incorporar més garanties a la pèrdua d'eficàcia de la documentació.
- Garantir la ponderació sistemàtica del principi de proporcionalitat en la decisió de qüestionar la validesa de la documentació.
- Garantir les comprovacions de la validesa de la documentació aportada.

- Garantir que, en aplicació del principi *favor minoris*, es practiquin proves mèdiques de determinació de l'edat només en cas que no hi hagi dubte, per aparença física o per qualsevol altra condició, d'una situació de majoria d'edat, i que es reguli què es considera "dubte raonable".

- Garantir que s'estableixin els mecanismes necessaris de coordinació per garantir la qualitat i la fiabilitat de les dades consignades en el Registre de menors no acompanyats.

- Promoure que els Mossos d'Esquadra puguin introduir dades dels infants migrants al Registre de MENA.

- Garantir l'assistència lletrada amb formació específica per als migrants no acompanyats en el procediment de determinació de l'edat.

- Garantir la concessió automàtica de l'autorització de residència en el moment de declarar el desemparament de l'infant migrant.

- Garantir l'autorització de treball als infants migrants sense referents familiars més grans de setze anys, en condicions d'igualtat amb els infants de nacionalitat espanyola.

- Garantir l'assumpció de la tutela per part de l'organisme de protecció de la infància tan aviat com es constati la situació de minoria d'edat sense referents familiars (i mai més tard del termini fixat actualment de tres mesos pel Protocol marc).

- Garantir que l'organisme de protecció a la infància assumeix sense dilació el desemparament preventiu dels joves estrangers immigrants no acompanyats, un cop se n'hagi decretat la minoria d'edat per part de la Fiscalia, sempre que la determinació de l'edat no es dilati en el temps.

- Establir criteris a seguir per a l'estudi de la situació familiar en el país d'origen.

- Establir terminis màxims d'estada dels infants migrants no acompanyats en centres d'emergència, centres de primera acollida i centres d'acolliment, i garantir la derivació a CRAE o a la mesura de protecció que

correspongui tan bon punt estigui fet l'estudi i la proposta de mesura.

- Desenvolupar les garanties en els àmbits de l'aprenentatge de les llengües, l'accés a l'educació i la formació, l'assistència sanitària, la documentació, etc.

- Desenvolupar les garanties en els àmbits de la protecció i el desinternament en la transició a la majoria d'edat.

6.2. L'ELABORACIÓ D'UN PLA INTEGRAL I TRANSVERSAL DE CONTINGÈNCIA DE PAÍS PER DONAR RESPOSTA AL VOLUM D'ARRIBADA ACTUAL D'INFANTS MIGRANTS SENSE REFERENTS FAMILIARS (A CURT TERMINI)

La DGAIA ha fet un gran esforç de creació de recursos per atendre l'arribada d'infants migrants sense referents familiars, però el ritme d'arribada està provocant que la provisió de places resulti, mes rere mes, insuficient per atendre els infants nous nadius.

Des de l'any 2015 hi ha un creixement progressiu de l'arribada d'aquests infants, i res no fa pensar que, més enllà de les fluctuacions derivades de la incidència de la climatologia estacional en el salt cap a la península ibèrica, aquest flux hagi de remetre en el futur immediat. Previsiblement, durant el proper hivern, tal com ha succeït en els anteriors, aquest flux minvarà lleument, però cal estar preparats per a un escenari de creixement encara més gran durant l'any 2019, per si es produeix.

El sistema de protecció a la infància, tal com està configurat actualment, no pot absorbir l'atenció d'un nombre creixent d'infants, si no es duen a terme actuacions de caràcter estructural que n'incrementin la capacitat.

Les actuacions desenvolupades fins ara, a més, han generat un gran estrès en els diferents actors del sistema de protecció a la infància (professionals, entitats, DGAIA, etc.), alguns dels quals desenvolupen funcions que no els pertocuen i d'altres no poden desenvolupar amb garanties la tasca

encomanada. Com que no es disposa dels recursos suficients, s'ha generat un fort impacte negatiu en la qualitat de la protecció que es proporciona a aquests infants migrants i a la resta d'infants tutelats, que també se'n veuen afectats.

Si bé amb les actuacions desenvolupades fins ara s'ha aconseguit per ara evitar que aquests infants nouvinguts estiguin completament desatesos i dormin al carrer, aquest informe posa de manifest una situació de maltractament institucional per l'acollida que se'ls proporciona, sense les garanties adequades, tant en l'atenció immediata com en l'acolliment posterior.

Per aquest motiu, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies a:

- Elaborar, amb el lideratge de la DGAIA, un pla de contingència d'atenció integral dels infants estrangers immigrants no acompanyats a Catalunya que compti amb la implicació de les diferents administracions i amb els recursos existents al territori.

Corresponsabilitat de l'Estat i de les comunitats autònomes en la gestió de l'arribada d'infants no acompanyats

Després d'Andalusia, Catalunya és la comunitat que rep un nombre més elevat d'infants migrants sense referents familiars. La majoria d'ells han tingut com a primera destinació altres comunitats autònomes abans que Catalunya.

Ahora, val a dir que l'Estat és l'administració competent en l'àmbit de l'estrangeria, de manera que no pot delegar íntegrament tota responsabilitat en l'atenció dels infants migrants no acompanyats a les comunitats autònomes, que tenen competències en l'àmbit de la protecció de la infància, i a les administracions locals, que tenen competències en l'àmbit dels serveis socials. Els fluxos d'arribada depenen, en part, de les polítiques desenvolupades per l'Estat, tant pel que fa a l'estrangeria com a la cooperació internacional.

Per aquest motiu, el Síndic de Greuges insta el Govern espanyol a:

- Garantir el finançament addicional a les comunitats autònomes que contribueixi a gestionar l'increment d'arribada d'infants migrants no acompanyats.

- Establir els mecanismes de coordinació necessaris entre comunitats autònomes i administracions de l'Estat per poder preveure l'arribada d'infants, per corresponsabilitzar les diferents comunitats autònomes en l'acollida dels infants migrants nouvinguts, i per planificar i coordinar la resposta protectora.

Corresponsabilitat de les diferents administracions

La complexitat del fenomen fa que la DGAIA, tota sola, no tingui capacitat per donar resposta a aquest fenomen, sense la col·laboració de les administracions locals i dels departaments de la Generalitat de Catalunya. Els ajuntaments tenen competències en l'àmbit dels serveis socials, que s'han de posar al servei del pla de contingència, especialment en la provisió d'equipaments i recursos al territori que puguin servir per a l'acollida d'aquests infants migrants nouvinguts.

Val a dir que, a diferència del que va succeir amb l'acollida de refugiats, fins ara la DGAIA ha trobat algunes resistències en altres administracions, que no són conscients de la gravetat de la situació i que no situen la resposta a aquest fenomen com a prioritat en la seva agenda política.

Per aquest motiu, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, la resta de departaments de la Generalitat de Catalunya i les administracions locals a:

- Promoure la implicació de totes les administracions en el pla de contingència.

Mapa de recursos i serveis al territori

A l'hora de promoure l'acollida dels infants migrants des de la corresponsabilitat de totes les administracions, hi ha molts recursos i serveis al territori que poden contribuir a cobrir necessitats socials i educatives d'aquests infants.

Per aquest motiu, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies a:

- Elaborar un mapa de recursos i serveis al territori que poden actuar en el procés d'atenció i acollida dels infants estrangers no acompanyats.

Creació de places de centre de primera acollida i supervisió de les places ja creades

Fins ara, la DGAIA ha fet un gran esforç en la creació de places. Des del juny de 2017, la DGAIA ha creat 2.047 noves places de diferent tipologia de recurs (centres de primera acollida, centres d'acolliment, pisos assistits, SAEJ i IPI) per atendre infants migrants no acompanyats. Si tenim present que a l'inici de 2017 hi havia 2.873 places residencials en el sistema de protecció, la creació de noves places suposa incrementar un 75,1% les places residencials del sistema. A finals d'any, i en menys de dos anys, els recursos de protecció del sistema s'hauran doblat.

En el període 2015-2018, anualment s'ha doblat respecte a l'any anterior l'arribada de nous casos d'infants migrants no acompanyats. Si es mantingués aquest ritme de creixement, l'any 2019, Catalunya rebria al voltant de 6.000 nous casos, que, distribuïts en el temps, podrien requerir, a més dels recursos ja disponibles, la necessitat de noves places. Si des de 2017 s'han creat 2.047 per atendre 3.645 nous casos, la possible arribada de 6.000 infants migrants durant l'any 2019 podria requerir del sistema de protecció la posada en funcionament de 3.369 noves places. Això suposaria que en tres anys s'hauria multiplicat per tres el sistema de protecció de base residencial.

En aquest informe, també es posa de manifest que aquestes places ja creades no sempre han tingut les garanties de qualitat necessàries. La urgència a l'hora de crear-les ha provocat que no sempre respectin els estàndards de qualitat que cal esperar per a places residencials (en la ubicació, en la configuració dels espais, en els equipaments disponibles, etc.).

A més, una part dels infants migrants ha estat acollida en centres en una situació

sobreocupació, o també a centres del sistema de protecció que no tenen la funció de gestionar la primera acollida, o també en equipaments, com ara cases de colònies o altres, que només poden ser emprats de manera provisional per a l'acollida d'infants migrants.

Per aquest motiu, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies a:

- Planificar a curt i mitjà termini la creació de places en condicions de qualitat adequades necessàries per atendre l'arribada d'infants migrants sense referents familiars.
- Supervisar els projectes educatius i les condicions dels centres de nova creació, a fi que tinguin les garanties adequades.

Creació de serveis consolidats de protecció d'emergència per a infants migrants no acompanyats

Els adolescents migrants no acompanyats, en un primer moment, s'han de sotmetre a processos d'identificació i, si escau, de determinació de l'edat, per confirmar-ne la minoria d'edat i per ingressar al sistema de protecció. Durant aquesta fase, la DGAIA ha de proporcionar a aquests infants l'atenció immediata que requereixin.

En els darrers anys, un dels problemes principals en l'atenció dels migrants no acompanyats ha estat la manca d'un servei consolidat de protecció d'emergència per a infants migrants sense referents familiars, a fi de proporcionar-los una atenció immediata amb garanties adequades d'acompanyament.

Durant anys, es va emprar l'espai de detenció de la Ciutat de la Justícia per donar la primera atenció a aquests infants, amb condicions materials pensades per atendre infants de reforma i no pas infants de protecció. El col·lapse d'aquest espai, a causa de l'increment de l'arribada d'infants migrants, ha comportat la creació de places d'emergència però en condicions precàries i de provisionalitat, especialment en equipaments provisionals com ara cases de colònies o albergs. La insuficiència

d'aquestes places a causa de l'arribada creixent d'infants migrants també ha comportat que aquests fossin atesos en les mateixes oficines de la DGAIA, en les comissaries, en altres centres del sistema de protecció com ara CRAE i CREI, etc.

La DGAIA ha anunciat recentment la posada en funcionament de sis centres a diferents municipis per atendre les situacions d'emergència social.

Cal garantir que l'estada en aquest servei d'emergència sigui temporal i de curta estada (hores o, com a màxim, alguns dies), fins que se'n determini la minoria d'edat. En cas que el procés de determinació de l'edat s'allargui, i hi hagi indicis raonables de minoria d'edat, aquests infants s'han de traslladar a centres de primera acollida fins que el Ministeri Fiscal en decreti l'edat.

Per aquest motiu, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies a:

- Habilitar definitivament un servei de protecció d'emergència adequat per a l'atenció dels infants migrants sense referents familiars.

Mesures de reestructuració i de redimensionament del sistema de protecció per al desenvolupament dels circuits d'atenció immediata i protecció dels infants migrants

Durant els darrers anys, i a causa de l'arribada creixent d'infants migrants, el sistema de protecció s'ha vist sobrepassat en les seves possibilitats d'actuació, fins al punt de patir un cert col·lapse.

La sobreocupació dels centres de primera acollida i d'acolliment ha estat una de les manifestacions d'aquest col·lapse, però també ho ha estat la tergiversació dels circuits de protecció que té establerts el sistema per poder desenvolupar adequadament la seva funció de protecció. Per exemple, l'ús de CRAE i CREI, previstos com a mesura de protecció de caràcter més estable i com a darrera ràtio del sistema, per complir la funció de primera acollida o l'ús de centres de primera acollida i d'acolliment, previstos per a

estades temporals, com a recursos d'estada "permanent".

La dilació en l'assignació del recurs adequat per a la protecció, agreujada pel col·lapse, ha provocat la permanència dels infants als centres d'acolliment més enllà dels sis mesos previstos per llei, i també l'allargament de l'estada dels infants en centres d'emergència.

Per resoldre aquesta situació, cal determinar les necessitats de places en el conjunt del sistema de protecció en les diferents tipologies de recurs, a fi que els circuits d'atenció immediata i protecció es puguin preservar i proveir de manera adequada. Hi ha infants migrants que no tenen la mesura de protecció més adequada a les seves necessitats.

El col·lapse del sistema també provoca que hi hagi altres infants tutelats per l'Administració que tampoc no puguin disposar d'aquesta mesura més adequada.

Per aquest motiu, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies a:

- Evitar la sobreocupació dels centres de primera acollida i d'acolliment que atenen infants estrangers immigrants no acompanyats.
- Reduir el temps d'estada dels infants estrangers immigrants no acompanyats als centres de primera acollida i d'acolliment, un cop s'hagi fet l'estudi, amb la reducció dels terminis d'espera existents per a l'assignació del recurs.
- Incrementar les places que escaiguin en centres residencials d'acció educativa, en centres residencials d'educació intensiva, en centres terapèutics i en pisos assistits per a joves que facin possible aplicar les mesures de protecció més adequades per als infants estrangers immigrants no acompanyats (i per a la resta d'infants que tinguin aquestes necessitats).
- Garantir als infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats la proposta de mesura de protecció més adequada a les seves necessitats, independentment de l'edat que tinguin.

6.3. L'ELABORACIÓ D'UN PLA INTEGRAL D'ATENCIÓ ALS INFANTS MIGRANTS SENSE REFERENTS FAMILIARS (A MITJÀ TERMINI)

Millora del finançament del sistema de protecció

Els dèficits de finançament de Catalunya i la manca de prioritats polítiques són alguns dels factors que expliquen que la inversió en polítiques d'infància i família se situï per sota de la mitjana espanyola i europea, si es mesura en percentatge en funció del PIB.

Si bé el pressupost inicial de la DGAIA s'ha incrementat durant els anys 2013-2017 en un 23,1%, el sistema de protecció a la infància ha patit històricament dèficits de finançament estructurals que han repercutit negativament en la qualitat de l'acció protectora prestada i que, en la conjuntura actual, dificulten la possibilitat de donar una resposta més adequada a aquest fenomen d'arribada creixent dels infants migrants.

Les possibilitats de fer polítiques més decidides i consolidades en l'àmbit de l'atenció immediata, l'acolliment familiar o el retorn dels infants migrants als països d'origen, per posar-ne alguns exemples, requereixen un finançament addicional.

Per aquest motiu, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies a:

- Augmentar la inversió en polítiques adreçades a la infància en general i en les polítiques de protecció de la infància en particular.

Promoció de l'acolliment familiar dels infants migrants sense referents familiars

Amb caràcter general, la mesura de l'acolliment familiar és la més adequada per garantir la protecció dels infants. En el cas dels infants migrants no acompanyats, aquesta opció és pràcticament nul·la. Si l'acolliment familiar és un recurs quasi subsidiari a l'acolliment residencial en el conjunt dels infants tutelats per la DGAIA

(amb menys d'un 50%), en el cas dels infants migrants no acompanyats aquesta mesura és pràcticament inexistent. Si es pren com a referència els infants migrants amb expedient obert el juny de 2018, menys de l'1% estava en acolliment familiar.

El fet que no tinguin referents familiars a Catalunya (i que, consegüentment, no puguin ser assignats a famílies extenses) o que majoritàriament (prop d'un 70%) tinguin setze anys o més dificulta les opcions de l'acolliment familiar. Amb tot, hi ha marge perquè l'acolliment familiar pugui créixer més del que ho està fent actualment.

Per aquest motiu, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies a:

- Potenciar l'acolliment dels infants migrants sense referents familiars en família aliena, a través de famílies autòctones o famílies del mateix origen immigrat, si convé, amb l'increment de les prestacions econòmiques previstes (atesa la complexitat).
- Explorar la idoneïtat de l'acolliment a través de les persones adultes de referència, si en tenen, sovint familiars, que coneixen residents a l'Estat.
- Analitzar el perfil d'infant migrant no acompanyat i el perfil de família aliena susceptibles de l'acolliment familiar.

Disseny d'un programa per promoure el retorn dels infants migrants amb les seves famílies

El retorn de l'infant amb la seva família hauria de ser l'opció preferent que valoressin les entitats competents en matèria de protecció a la infància. Això requereix treballar amb la família en el país d'origen i també estudiar la idoneïtat d'aquest retorn, d'acord amb l'interès superior de l'infant.

A la pràctica, però, aquest retorn no es produeix o, si es fa, és només en casos molt puntuals, en part, per la manca de polítiques relacionades amb la possibilitat de treballar el retorn al país d'origen.

La supressió l'any 2011 del Programa Catalunya-Magrib, per les restriccions pressupostàries però també per les dificultats de promoure retorns voluntaris, va provocar l'eliminació del principal instrument disponible per treballar el retorn al país d'origen.

Per aquest motiu, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies a:

- Elaborar un programa que permeti estudiar en origen l'adequació de la repatriació per al reagrupament familiar en interès dels infants migrants no acompanyats arribats a Catalunya i tutelats per la DGAIA i treballar amb les famílies dels infants tutelats per promoure la voluntarietat i les condicions adequades per al retorn amb la família d'origen.

Disseny i implementació d'un circuit d'atenció immediata basat en l'interès superior de l'infant i promoció de la figura del referent

La DGAIA té el deure de garantir l'atenció immediata dels infants migrants no acompanyats en el moment de l'arribada, mentre els Mossos d'Esquadra en fan la identificació i, en cas de dubte, la Fiscalia de Menors en determina la minoria d'edat.

A la pràctica, però, el Síndic ha constatat en els darrers anys que alguns d'aquests infants no han rebut aquesta atenció immediata, atès que els tràmits de determinació de l'edat s'han produït de manera ràpida i sense que la DGAIA en tingués coneixement a priori. La manca de coneixement per part de la DGAIA de la detecció per part dels Mossos d'Esquadra i la pràctica de les proves mèdiques de determinació de l'edat per part de la Fiscalia impedeix a l'administració competent per a la protecció a la infància donar plenament compliment a l'article 110.2 de la LDOIA, que estableix el deure de garantir l'atenció immediata mentre es duen a terme les proves de determinació de l'edat.

En altres casos, el Síndic ha detectat que, si bé la reben, aquesta atenció no té caràcter immediat. El circuit establert pel Protocol marc preveu, en el moment que es detecten els infants, la seva posada a disposició dels Mossos d'Esquadra i del Ministeri Fiscal en primera

instància, i no pas de la DGAIA. Això fa que, durant el procés de determinació de l'edat, alguns d'aquests infants no disposin d'acompanyament, sigui durant l'estada a les dependències de la Fiscalia o durant la realització de les proves (trasllat a hospital, etc.). El col·lapse del sistema de protecció, a més, ha provocat que aquests infants romanguin hores o dies en dependències on aquesta atenció immediata no es pot proporcionar, com ara a comissaries.

Cal destacar que aquests infants han experimentat processos migratoris recents, de vegades traumàtics, amb experiències de situacions al carrer que comporten un fort estrès emocional.

El Síndic també ha constatat la manca de diferenciació del circuit d'atenció immediata en funció dels dubtes de la minoria d'edat. Malgrat que la LOEX no preveu que els infants migrants documentats sobre els quals no hi ha dubtes de la seva minoria d'edat hagin de ser posats a disposició dels Mossos d'Esquadra i del Ministeri Fiscal, el circuit d'atenció que se segueix estableix que els Mossos d'Esquadra i la Fiscalia siguin la primera instància a recórrer, abans que a la DGAIA i sense ser-ne coneixedora.

L'atenció immediata de la DGAIA també suposa una garantia perquè pot afavorir que en el procés de determinació de l'edat es tinguin en compte altres elements relacionats amb el periple migratori o amb experiències vitals prèvies que ajudin a complementar els resultats dels informes mèdics de determinació de l'edat, que presenten problemes de fiabilitat.

Alhora, el Síndic també detecta dèficits d'intensitat i de qualitat de l'atenció immediata per part de la DGAIA. A criteri del Síndic, aquesta atenció immediata no només implica satisfer les seves necessitats de subsistència bàsiques (alimentació, etc.), sinó garantir de manera activa els seus drets durant aquesta primera fase d'atenció, mentre no s'aclareixen els dubtes sobre l'edat i mentre no se'n fa efectiva la tutela, en cas de minoria d'edat. La manca d'assistència lletrada garantida per a tots els infants, l'estada prolongada a la Ciutat de la Justícia o la realització de diversos trajectes en diferents serveis (Ciutat de la Justícia, hospital, etc.) són alguns exemples d'aquests dèficits de qualitat.

Aquesta atenció immediata tampoc no s'ha pogut proporcionar en el cas d'infants migrants no acompanyats que han estat ingressats al Centre d'Internament per a Estrangers (CIE) de la Zona Franca (un total de 12 l'any 2017). L'ingrés d'infants migrants durant dies i setmanes al CIE, si bé s'explica perquè aquests no van manifestar la seva minoria d'edat, suposa un greu vulneració dels seus drets i una errada en els procediments d'ingrés per la manca de detecció.

En aquest sentit, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies a:

- Revisar el protocol d'atenció dels infants estrangers immigrants no acompanyats existent actualment a Catalunya, en el sentit que:

- Se'ls presti una atenció immediata abans de la realització de les proves mèdiques.

- Tinguin l'acompanyament d'un professional de referència durant el procés d'identificació i de determinació de l'edat.

- No tot infant, pel fet de ser migrant no acompanyat, ha de ser posat a disposició dels Mossos d'Esquadra i de la Fiscalia de Menors com a pas previ necessari.

- La DGAIA ha de donar-los l'atenció que sigui requerida de manera immediata, independentment que aquests infants hagin estat prèviament posats a disposició dels Mossos d'Esquadra i de la Fiscalia de Menors.

- Establir circuits diferenciats en funció de si es dubta de la minoria d'edat o no, i en funció de si estan indocumentats o no, sense que els infants que disposen de documentació puguin ser considerats estrangers indocumentats per ser sotmesos immediatament a les proves de determinació d'edat, sense abans ser posats a disposició de la DGAIA.

- Garantir que la DGAIA especifiqui i reguli en què consisteix l'atenció immediata (mentre dura el procés de determinació de l'edat), des d'una perspectiva comprensiva dels drets dels infants, i que vetlli per garantir l'acompanyament adequat d'aquests joves en el procés de determinació de l'edat.

- En cas que la policia localitzi un jove estranger no acompanyat que declari que és

menor d'edat, que el Departament d'Interior ho notifiqui a la DGAIA perquè en tots els casos es pugui prestar atenció immediata.

- Garantir la coordinació entre la DGAIA, la Fiscalia i el Departament d'Interior a fi que l'entitat de protecció a la infància pugui conèixer de manera immediata l'existència d'un jove que declara que és menor d'edat, abans que se li practiquin les proves de determinació de l'edat, amb l'objectiu de garantir-ne l'atenció immediata, mentre aquest procés es duu a terme, tal com preveu la normativa vigent.

- Obrir expedient administratiu (DGAIA) a tots aquests joves, encara que les proves determinin una situació de majoria d'edat, a fi que pugui valorar el procés i assumir les funcions protectores, si escau.

- Garantir que la DGAIA vetlli pel dret del possible infant sense referents familiars a ser informat degudament respecte dels drets i procediments que l'afecten. La manca d'intervenció de l'administració competent en la protecció a la infància davant d'un cas de manca d'assistència lletrada, per exemple, proporcionant informació als joves dels recursos existents, pot representar un dèficit en la seva atenció immediata, des del moment en què no actua davant d'un procés de possible indefensió.

- Establir els procediments necessaris en l'ingrés al CIE per garantir que infants migrants no acompanyats no hi puguin accedir.

La millora de les garanties mèdiques, jurídiques i procedimentals en el procediment de determinació de l'edat

Al llarg dels darrers anys, el Síndic de Greuges ha rebut nombroses queixes en relació amb el procés de determinació de l'edat dels infants migrants no acompanyats, per la manca de garanties jurídiques i mèdiques de les proves, i per dèficits en l'exercici de la funció protectora per part de l'Administració. El Síndic considera que el deure dels organismes competents de comprovar la veracitat dels documents dels infants migrants no acompanyats i l'existència de possibles irregularitats en alguns d'aquests documents no poden donar lloc a procediments que no garanteixin l'interès superior de l'infant. Cal

evitar que cap menor d'edat sigui considerat com a major d'edat malgrat no ser-ho realment.

De fet, en part, aquesta manca de garanties ve fonamentada pels problemes de fiabilitat que tenen les proves mèdiques practicades per determinar l'edat. Hi ha un acord entre la comunitat científica a escala internacional que les proves de determinació de l'edat presenten marges d'error significatius. Per exemple, l'estudi radiogràfic del canell pel mètode de Greulich i Pyle (edat òssia) presenta un marge d'error de +/- 1,7 anys. Malgrat que la combinació de diferents mètodes augmenta l'eficàcia de predicció de l'edat cronològica, aquesta predicció continua sent no plenament fiable.

Més enllà d'aquests problemes de fiabilitat, però, la manca de garanties dels infants migrants no acompanyats en aquest procés té a veure, en primer lloc, amb les situacions que determinen la pràctica de les proves de determinació de l'edat, com ara:

- Consideració com a indocumentats (requisit previst en l'ordenament jurídic per a la determinació de l'edat) dels infants que presenten passaports legalment expedits pels seus països d'origen o no declarats invàlids per cap organisme competent, amb validesa per acreditar-ne la identitat davant dels organismes oficials, quan no hi ha un conveni amb l'Estat.
- Invalidació de la documentació aportada sense dur a terme de manera sistemàtica les comprovacions corresponents amb les autoritats dels països d'origen dels joves sobre la validesa d'aquesta documentació i de les condicions de la seva tramitació.
- Consideració de l'informe forense com a prova pericial definitiva, no incompleta, malgrat la doctrina jurisprudencial del Tribunal Suprem i que algunes sentències hagin donat més validesa al passaport que a les proves mèdiques.
- Pràctica de les proves mèdiques no només en cas de dubte raonable sobre l'edat (hi ha joves documentats amb aparença de possible minoria d'edat, encara que també amb aparença de possible majoria d'edat, que han estat sotmesos a proves de determinació de l'edat), sense tenir en compte el principi *favor minoris*, o en casos de joves que tenen per

passaport una edat molt propera a la majoria d'edat (més de 17,5 anys), sense tenir en compte el principi de proporcionalitat que cal ponderar a l'inici del procés, malgrat que les proves mèdiques presenten marges significatius d'error i només determinen l'edat de manera aproximada.

El Síndic de Greuges també ha detectat manca de garanties jurídiques, mèdiques i procedimentals en la pràctica mateixa de les proves, com ara:

- Dèficits en la cobertura del torn d'ofici específic per a menors no acompanyats i manca d'assistència lletrada en tots els casos al llarg del procés, especialment a causa de les dificultats de la manca d'un torn d'ofici per a tot Catalunya, de la manca d'un servei "de guàrdia" que garanteixi l'accés immediat al dret de defensa, de les dificultats del contacte dels infants no acompanyats amb l'advocat, de la dilació en la notificació de la resolució del cessament de l'atenció immediata o de la tutela, que no es produeix prèviament a la sortida del sistema de protecció, etc.
- Deficiències en alguns casos relacionades amb el compliment de les recomanacions formulades pels diversos especialistes en l'elaboració dels informes mèdics que empra la Fiscalia per determinar l'edat d'aquests joves: no sempre s'explicita la probabilitat de l'edat estimada, ni els marges d'error existents, ni l'interval de desviacions al voltant de l'edat estimada; els informes pericials no sempre expliciten que les estimacions forenses de l'edat basades en aquests criteris estan subjectes a un risc d'error no menyspreable; alguns informes mèdics analitzats contenen expressions que, a criteri dels fiscals especialistes en menors i estrangeria del conjunt de l'Estat, no haurien de ser admissibles i que remetent a estimacions de l'edat poc precises i aproximatives (amb expressions com ara "aproximadament", "al voltant de" o "superior de").

En aquest sentit, el Síndic de Greuges insta la Fiscalia de Menors, el Departament d'Interior i el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies a:

- Revisar el protocol d'atenció dels infants estrangers immigrants no acompanyats

existent per tal que els infants sobre els quals no hi ha dubtes de la seva minoria d'edat no hagin de ser posats a disposició necessàriament dels Mossos d'Esquadra i de la Fiscalia de Menors amb caràcter previ ni seguir el mateix procediment d'atenció immediata que els infants sobre els quals hi ha dubtes de la seva minoria d'edat, i també que els infants documentats no hagin de seguir el mateix procediment d'atenció immediata que els infants no documentats.

- Independentment de les actuacions endegades per via mèdica, promoure que la DGAIÀ i els organismes competents que corresponguin duguin a terme de manera sistemàtica actuacions per la via documental, a fi de verificar el grau de validesa i d'adequació de la tramitació de la documentació aportada (passaports, certificats de naixement, llibres de família, etc.).

- No considerar aquests joves indocumentats i tenir en compte l'edat que consta en la seva documentació legal, sempre que no estigui invalidada i sempre que no es pugui acreditar legalment una situació de majoria d'edat.

- Aplicar el principi de proporcionalitat a l'hora d'adoptar la decisió de practicar proves de determinació de l'edat als joves estrangers no acompanyats, especialment quan aquests puguin tenir per passaport una edat legal propera a la majoria d'edat.

- Garantir que la conveniència d'agilitar les actuacions de determinació de l'edat, especialment per evitar estades excessives d'aquests joves en dependències policials o de la Fiscalia, no es faci en detriment de les garanties jurídiques i mèdiques de qualitat del procediment de determinació de l'edat.

- No fer acompanyaments amb vehicles policials logotipats i amb policies amb uniforme.

En relació amb l'elaboració dels informes mèdics, el Síndic de Greuges insta el Departament de Justícia (Institut de Medicina Legal de Catalunya) a:

- Garantir la incorporació en els informes medicoforenses que "hi ha un marge d'error no estimable sense disposar d'estudis poblacionals de referència".

- Incorporar en aquests informes, a títol informatiu, els marges d'error de les proves mèdiques emprades, segons els estudis poblacionals existents, i especificar que aquests marges estan calculats a partir de grups poblacionals que no serveixen com a referència per als joves d'origen magribí o subsaharià.

- Garantir que els informes mèdics respectin els criteris establerts en el document "Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España", i que, consegüentment, hi incorporin els marges d'error, entre altres aspectes, tant pel que fa als informes forenses com als informes elaborats per l'Hospital Clínic.

En relació amb el decret de determinació de l'edat, el Síndic de Greuges insta la Fiscalia de Menors a:

- Aplicar la doctrina jurisprudencial del Tribunal Suprem en el procediment de determinació de l'edat.

- Garantir que, en aplicació del principi *favor minoris*, es practiquin proves mèdiques de determinació de l'edat només en cas que no hi hagi dubte, per aparença física o per qualsevol altra condició, d'una situació de majoria d'edat, i que es reguli què es considera "dubte raonable".

- Proporcionar les garanties jurídiques en el procediment de la pràctica de les proves de determinació de l'edat, i més concretament:

- Atès que aquestes proves suposen una intervenció corporal, que el jove sigui informat sobre el procediment i les seves conseqüències.

- Que en cas d'una negativa a la pràctica de les proves, aquesta sigui considerada un indicatiu d'una possible majoria d'edat, però que es valorin altres circumstàncies, sense que aquest indicatiu sigui determinant.

- Que s'estableixin mecanismes adequats per escoltar l'opinió d'aquests joves i les mesures necessàries per formar les persones que treballen directament amb aquest

col·lectiu perquè tinguin la capacitat d'escoltar-los i donar el valor corresponent a la seva història, trajectòria, circumstàncies i opinions.

- Que, en el marc dels convenis signats entre el Departament de Justícia i el Consell dels Il·lustres Col·legis de l'Advocacia de Catalunya, s'estudiï la possibilitat de garantir sistemàticament l'assistència lletrada d'ofici als menors que són objecte d'un procés de determinació de l'edat.

- Que es garanteixi la notificació a la persona interessada del resultat de les proves i el dret a formular al·legacions.

- Preveure en els protocols d'actuació procediments adequats per tal que els (suposats) infants que es troben en ple procés de determinació de l'edat puguin aportar o sol·licitar proves documentals addicionals, preexistents o a sol·licitar de les autoritats del país d'origen, o proves testificals o informes d'experts.

En relació amb les garanties d'assistència jurídica i de protecció internacional, el Síndic de Greuges també insta la Fiscalia de Menors i el Departament de Justícia a:

- Establir un torn d'ofici específic i especialitzat de guàrdia a tot Catalunya.

- Garantir l'assistència lletrada amb formació especialitzada dels infants migrants no acompanyats en el procediment de determinació de l'edat.

- Introduir mesures i circuits (DGAIA i ICAB, si s'escau, en coordinació amb la Fiscalia de Menors) per garantir que l'assistència lletrada designada d'ofici disposa de les dades de contacte i de canals de comunicació amb el menor, a fi de portar a terme la seva defensa jurídica, i també per garantir que els joves migrants no acompanyats tinguin la informació corresponent a la designació d'advocat d'ofici, per garantir de manera efectiva la seva defensa jurídica.

- Instaurar mecanismes per garantir el dret de tot infant a nomenar un representant legal que el pugui acompanyar i representar en qualsevol moment.

- Introduir (DGAIA) mecanismes per evitar la dilació de la notificació de la resolució de cessaments de l'atenció immediata o de les funcions tutelars.

- Promoure la implantació del torn d'ofici especialitzat de MENA als col·legis d'advocats de Girona, Tarragona i Lleida.

Alhora, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies a:

- Garantir la formació sobre el sistema de protecció internacional a tots els professionals del sector, per tal que la informació i l'assessorament es facin correctament amb la informació actualitzada a tot el territori de manera continuada.

- Assegurar l'atenció mèdica i psicològica i els serveis d'acollida i d'aprenentatge i adaptació al sistema de protecció necessaris per garantir la recuperació física i emocional dels infants i adolescents a qui es reconeix la seva condició de refugiats.

- Garantir que els centres disposin d'interprets professionals per poder comunicar-se amb els infants i adolescents.

El disseny i la implementació d'un circuit de primera acollida i protecció per a infants migrants sense referents familiars

Un cop confirmada la minoria d'edat, els infants han d'entrar a un circuit de primera acollida que en garanteixi la protecció.

En els darrers anys, en el marc de les seves actuacions, el Síndic ha detectat en alguns casos problemes relacionats amb la dilació en l'assumpció de la tutela per part de la DGAIA que no permeten treure aquests infants d'una situació de provisionalitat, i que té conseqüències negatives sobre la seva protecció. Un té a veure amb el càlcul de temps previst per a la percepció de la prestació per a jove extutelat, que s'inicia en el moment de la declaració de desemparament. El retard en l'assumpció de la tutela per part de la DGAIA redueix la possibilitat de percebre l'ajut durant un període de temps més llarg. La declaració definitiva del desemparament, en cas que el resultat de les proves determini la minoria

d'edat, en alguns casos es fa mesos més tard de la detecció i la realització de les proves. En altres casos, l'allargament del procés de determinació de l'edat i les dificultats per fer l'estudi tècnic de la situació familiar al país d'origen són alguns dels factors que expliquen aquesta demora en l'assumpció de la tutela. La sobreocupació dels centres, alhora, no afavoreix que l'estudi de la situació es pugui cloure de manera ràpida.

En tot cas, un cop determinada la minoria d'edat, la DGAIA hauria de garantir la declaració de desemparament i activar totes les garanties associades a la tutela, com ara la tramitació de la documentació o l'accés a la formació, encara que posteriorment es revogui. La declaració de desemparament preventiu, que habitualment es fa, no té els mateixos efectes jurídics que la declaració de desemparament definitiu. Atès que es tracta d'infants migrants sense referents familiars, la declaració definitiva del desemparament no s'hauria de demorar, malgrat que, a posteriori, hi hagi circumstàncies sobrevingudes que facin revocar o anul·lar la tutela. El Protocol marc preveu que la DGAIA faci la declaració de desemparament definitiu en tres mesos, circumstància que no sempre s'ha complert en els darrers anys.

En aquesta línia, cal fer menció de la desprotecció que han patit durant mesos infants migrants no acompanyats als quals, després que la Fiscalia decretés una situació de majoria d'edat i després d'accions judicials en oposició a aquest decret, se'ls ha reconegut la minoria d'edat.

En determinats casos, el Síndic també ha detectat l'allargament dels estudis, més enllà dels sis mesos establerts per llei, la qual cosa prolonga la permanència dels joves en recursos d'estada temporal, com ara els centres de primera acollida i els centres d'acolliment. Això provoca que la situació de provisionalitat s'allargui en el temps. Els centres concebuts per a una estada temporal no sempre compleixen les condicions adequades per a l'estada permanent dels infants (de vegades són centres més grans, amb més rotació d'infants, amb espais menys personalitzats, etc.).

Un cop assumida la tutela i fet l'estudi que determina la mesura de protecció adequada,

el Síndic també ha detectat dificultats per executar la mesura proposada, a causa de la manca de places disponibles en CRAE o CREI, especialment. Les dificultats dels infants estrangers no acompanyats d'accés a CRAE o CREI també s'expliquen, en alguns casos, per les resistències dels mateixos centres a acollir infants migrants no acompanyats.

En aquest sentit, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies a:

- Garantir l'assumpció de la tutela per part de la DGAIA tan aviat com es constati la situació de desemparament, i mai més tard del termini fixat de tres mesos pel Protocol marc.
- Garantir que la DGAIA assumeix sense dilació el desemparament preventiu dels infants migrants no acompanyats, un cop la Fiscalia n'hagi decretat la minoria d'edat, sempre que la determinació de l'edat no es dilati en el temps.
- No resoldre el desemparament preventiu, sinó el desemparament definitiu, quan hi ha constància que es tracta d'una situació de desemparament.
- Desenvolupar mesures per afavorir l'estudi de la situació familiar en el país d'origen.
- Reduir el temps d'estada dels infants estrangers immigrants no acompanyats als centres de primera acollida i d'acolliment, un cop s'hagi fet l'estudi, amb la reducció dels terminis d'espera existents per a l'assignació del recurs.
- Garantir als infants i adolescents migrants no acompanyats la proposta de mesura de protecció més adequada a les seves necessitats, independentment de l'edat que tinguin.
- Garantir la derivació a CRAE o CREI tan bon punt estiguin fets l'estudi i la proposta de mesura.
- Promoure la figura del tutor o persona de referència, no necessàriament professionalitzada, que garanteixi l'acompanyament i seguiment de l'infant

migrant al llarg de la seva trajectòria vital en els aspectes essencials.

- Treballar amb els CRAE per evitar les resistències dins del sistema de protecció a l'acolliment residencial d'infants estrangers no acompanyats.
- Incrementar les places que escaiguin en centres residencials d'educació intensiva, centres terapèutics i pisos assistits per a joves que facin possible aplicar les mesures de protecció més adequades per als infants estrangers immigrants no acompanyats (i per a la resta d'infants que tinguin aquestes necessitats).

Disseny del model de centres de primera acollida i de centres d'acolliment

Anteriorment, ja s'ha fet esment que la urgència en la creació de places no sempre s'ha acompanyat de les garanties necessàries, tant pel que fa a la ubicació dels centres com a les seves condicions materials (mobiliari, espais, grandària, etc.).

Les visites realitzades pel Síndic posen de manifest que els centres de primera acollida i els centres d'acolliment no sempre respecten els estàndards de qualitat dels centres en acolliment residencial EQUAR-E, publicats pel Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat l'any 2012, la qual cosa provoca una manca de normalització dels centres residencials adreçats a l'acolliment d'infants migrants no acompanyats.

Tot i que la DGAIA ha fet l'esforç, sempre que ha estat possible, de crear centres de primera acollida de dimensions reduïdes, encara hi ha centres d'acolliment que atenen infants migrants no acompanyats de dimensions grans, molt allunyats del que hauria de ser una llar familiar.

Més enllà d'aquest fet, i en relació amb l'especialització dels recursos, el Síndic també ha constatat la dificultat del sistema de protecció a l'hora d'atendre les necessitats específiques dels infants migrants no acompanyats. Cal tenir present que la vulnerabilitat d'aquests infants és molt elevada, pel periple migratori que acumulen, per l'absència de referents familiars, pel desconeixement de les llengües autòctones,

per la manca de trajectòries prèvies consistents d'escolarització, pel consum de substàncies tòxiques, etc.

Alhora, molts d'aquests infants tenen elevats graus d'autonomia i elevades expectatives d'iniciar ràpidament itineraris d'inserció laboral i de transició a la vida activa, molt allunyades de la realitat amb què es troben. En aquest context, a vegades, el sistema de protecció, més orientat a l'atenció de la infància, resulta disfuncional. Aquest desajustament s'evidencia amb escapoliments sovintejats, amb problemes de convivència dins dels mateixos centres o amb el veïnat, amb dificultats per vincular-se als recursos que se'ls ofereixen o perquè els professionals desenvolupin la intervenció socioeducativa, etc.

La provisionalitat de la seva situació, tant en el procés de determinació de l'edat com en la fase d'estudi, i també la incertesa sobre quina serà la seva situació un cop assolida la majoria d'edat, incrementa el seu patiment emocional.

Als centres de primera acollida, a més, hi conviuen infants de perfils socioeducatius molt diferenciats: per exemple, infants en trànsit cap a altres indrets d'Europa, amb una elevada mobilitat, amb altres infants que tenen expectatives d'assentament a Catalunya; o infants amb trajectòries més normalitzadores amb altres infants amb conductes disruptives o amb experiències de carrer, etc.

La creació de centres únicament per a infants migrants, si bé pot afavorir una certa especialització en la fase inicial, no resulta positiva per als infants que tenen expectatives d'integració social i permanència a Catalunya.

En relació amb aquest assumpte, convé afegir que el model de centre de primera acollida dissenyat per la DGAIA presenta ara per ara estàndards de qualitat i d'atenció inferiors als centres d'acolliment, quan desenvolupen una funció similar i amb un perfil d'elevada complexitat.

En aquest sentit, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies a:

- Revisar el model de centre de primera acollida, per si convé fer-hi modificacions, pel

que fa a les característiques, les funcions, la provisió de personal, les formes de funcionament i organització, etc.

- Garantir que els centres compleixen els estàndards de qualitat en acolliment residencial especialitzat EQUAR-E, publicats pel Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat l'any 2012, especialment pel que fa a les condicions materials, la provisió de recursos humans i la cobertura de les necessitats bàsiques materials dels infants que hi resideixen.
- Comprovar que les condicions de provisió que presten els serveis de primera acollida responguin als estàndards de qualitat adequats per garantir la protecció dels infants residents, a fi de desenvolupar les funcions que ja fan els centres d'acolliment i, en cas que les condicions de provisió no siguin equiparables, corregir aquesta situació.
- Reduir la grandària dels recursos d'atenció residencial existents, també en el cas dels centres d'acolliment que atenen majoritàriament infants migrants no acompanyats, per garantir el compliment dels estàndards de qualitat residencial, que exigeixen que l'estada en un centre reproduïxi al màxim les condicions de vida familiar que permetin a l'infant o adolescent un creixement harmònic i estable, amb grups de convivència reduïts i amb un educador social tutor de referència i un cotutor.
- Garantir el compliment escrupolós del termini màxim d'estada de sis mesos de durada de la mesura d'acolliment en centre d'acolliment.
- Establir un termini màxim d'estada als centres de primera acollida, si està pensat com a recurs d'estada temporal.
- Analitzar la influència dels entorns poblacionals i geogràfics en què s'ubiquen els centres de primera acollida i d'acolliment.
- Reduir la mobilitat dels infants migrants no acompanyats i promoure itineraris més estables dins del sistema de protecció.
- Analitzar el model d'atenció especialitzada dels infants no acompanyats i valorar la idoneïtat d'una major heterogeneïtat poblacional en els centres, d'acord l'interès superior de l'infant.

La regularització de la situació legal i administrativa

Un dels factors més limitadors dels processos d'integració social dels infants i joves migrants no acompanyats té a veure amb les dificultats per regularitzar la seva situació administrativa. Tant la LDOIA com el Reglament d'estrangeria i el Protocol marc preveuen que, un cop assumida la tutela, s'iniciïn els tràmits per a l'obtenció de l'autorització de residència, i també un termini màxim de nou mesos per a la tramitació.

En els darrers anys, el Síndic ha tingut constància de casos en què aquest termini màxim s'exhaureix o se sobrepassa, per les dificultats en l'obtenció de la documentació necessària per completar el procediment, però també, ocasionalment, per la manca de celeritat en la tramitació.

La LDOIA preveu que la documentació es tramiti a partir de la declaració de desemparament definitiu, no pas amb la declaració de desemparament preventiu. Tot i que, segons la informació que consta a la institució, la declaració de desemparament preventiu ja activa aquests tràmits, és un dèficit de garanties la manca d'obligació de tramitació de la documentació amb la declaració de desemparament preventiu. La dilació en el procediment de determinació de l'edat i en la declaració de desemparament preventiu també dilata en el temps l'inici dels tràmits. De fet, resulta una contradicció flagrant que l'assumpció de la tutela per part de l'Administració no comporti una autorització de residència automàtica.

Dit això, el fet que molts dels infants migrants tinguin edats pròximes a la majoria d'edat fa més complex el procediment i més necessària la celeritat. Un cop assolida la majoria d'edat, les restriccions en els requeriments previstos en el Reglament d'estrangeria, com ara la solvència econòmica, fa que molts dels joves migrants extutelats tinguin dificultats per renovar la documentació. Els dèficits d'accés de molts joves migrants extutelats als recursos de l'Àrea de Suport al Jove Tutelat i Extutelat (ASJTET) fan que es vegin abocats a situacions de carrer i a la impossibilitat d'accedir a l'autorització de residència. La dificultat d'accés a la renovació de la documentació, un cop assolida la majoria d'edat, és un dels principals problemes que cal resoldre.

Així mateix, hi ha dèficits en la tramitació de l'accés a la nacionalitat espanyola i en el reconeixement d'aquest dret. A criteri del Síndic, el Codi civil estableix com a requisits jurídics per accedir a la nacionalitat espanyola el fet d'haver estat dos anys o més sota la tutela de l'Administració, i també un mínim d'un any de residència legal. Amb tot, la DGAIA no activa aquesta via.

Finalment, en un altre sentit, el Síndic també ha detectat, en alguns casos molt puntuals, problemes de dilació en la tramitació de l'empadronament i de la targeta sanitària.

En aquest sentit, en relació amb el padró d'habitants, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i els ajuntaments a:

- Flexibilitzar els criteris d'inscripció padronal previstos en la legislació vigent, per afavorir l'empadronament dels infants migrants no acompanyats i també dels joves que tenen documentació de minoria d'edat, però que no estan tutelats per la DGAIA a causa d'un decret de la Fiscalia de majoria d'edat.
- Garantir l'empadronament d'aquests joves a partir del dia següent del seu ingrés.

En relació amb la targeta sanitària, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i el Departament de Salut a:

- Garantir que els serveis de protecció a la infància i l'adolescència acompanyin els infants i joves estrangers no acompanyats a tramitar la targeta sanitària individual, des del moment en què ingressen en centres d'acolliment o en CRAE, fins i tot els joves que estan en procés de determinació de l'edat (i que ja tenen un informe forense de majoria d'edat).

I, en relació amb la documentació, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i la Delegació del Govern a:

- Tramitar la documentació amb la màxima celeritat possible, sense la necessitat d'exhaurir els nou mesos previstos en el Reglament d'estrangeria.
- Tramitar la documentació de nois i noies tutelats (amb referents familiars a Catalunya o

sense), de manera que quan assoleixin la majoria d'edat no es trobin en situació irregular.

- Promoure, amb les reformes legals prèvies que escaiguin, l'atorgament de la concessió automàtica de l'autorització de residència en el moment de la declaració de desemparament de l'infant.
- Instar la nacionalitat espanyola dels infants i adolescents tutelats que compleixin els requisits de l'article 22 del Codi civil, per als quals es valori que aquesta decisió respon al seu interès primordial, havent-los escoltat i tenint en compte la seva opinió.

Les garanties d'accés a l'educació i la formació

La LOEX estableix que tots els infants estrangers tinguin accés a l'educació, en condicions d'igualtat amb els infants de nacionalitat espanyola. Tot i que la LOE i la LEC estableixen que l'escolarització obligatòria és fins als setze anys, el Síndic ha detectat casos d'infants migrants no acompanyats nouvinguts sense escolaritzar.

En cas que estiguin escolaritzats, les dificultats per a la graduació en ESO, a més, atesa la seva trajectòria d'incorporació tardana al sistema educatiu a Catalunya, també provoquen la impossibilitat d'accedir als ensenyaments secundaris postobligatoris, particularment a la formació professional.

La insuficiència de places de PFI, de programes de noves oportunitats, de formació ocupacional i de formació en alternança també provoca dificultats perquè els centres hi puguin derivar infants migrants més grans de setze anys, tot i no tenir l'ESO. Aquesta situació s'agreuja per als infants que encara no han obtingut l'autorització de residència, especialment en l'accés a recursos formatius i d'inserció laboral amb finançament del SOC. Aquest és un dels motius que justifica l'obtenció de l'autorització de residència automàtica un cop assumida la tutela per part de la DGAIA.

En el cas dels PFI, a més, cal destacar l'existència de criteris que poden resultar discriminatoris per als infants migrants, com són els barems en funció del nombre d'anys escolaritzats a l'ESO.

Les dificultats de renovació del permís de residència un cop assolida la majoria d'edat, a més, comporten un greu problema per a l'accés a la formació en el procés d'acompanyament a la transició a la majoria d'edat.

Finalment, en relació amb l'aprenentatge de la llengua, el Síndic també ha detectat casos en què, per manca de places suficients o per ubicació del centre, aquests infants migrants presenten dificultats d'accés (o hi accedeixen amb certa dilació).

En aquest sentit, en relació amb els requisits de documentació, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i la Delegació del Govern a:

- Agilitar (DGAIA) la tramitació de la documentació per als infants migrants no acompanyats, a fi de facilitar-los l'accés a la formació ocupacional.
- Establir, en col·laboració amb la Delegació del Govern, canals de prioritització de la tramitació de documentació que afecti infants no acompanyats pendents d'accés a la formació.

En relació amb l'escolarització als ensenyaments obligatoris, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i el Departament d'Ensenyament a:

- Incrementar les estratègies d'acompanyament a l'escolarització dels infants estrangers immigrants no acompanyats, per millorar els resultats d'aquests infants en la finalització dels ensenyaments obligatoris i per promoure la seva permanència al sistema educatiu.
- Garantir l'escolarització dels infants migrants no acompanyats en edat d'escolarització obligatòria, encara que aquesta edat sigui propera als setze anys.

En relació amb l'accés als programes de noves oportunitats i formació per a l'ocupació, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i el Departament d'Ensenyament a:

- Revisar els criteris d'admissió als PFI condicionats a l'experiència prèvia a l'ESO,

per evitar que l'arribada recent sigui un obstacle en l'accés a aquesta oferta.

- Aprofitar la reserva de places d'alumnat amb necessitats educatives específiques per a l'admissió dels infants estrangers immigrants no acompanyats.

- Estudiar mecanismes per flexibilitzar l'accés als PFI que promoguin la participació dels infants migrants no acompanyats.

- Atesa la importància dels programes de noves oportunitats per combatre les desigualtats educatives i per garantir el dret a l'educació en igualtat d'oportunitats, promoure un pla per intensificar la creació d'oferta de PFI i altres programes de noves oportunitats arreu del país, fins a nivells equiparables a la mitjana estatal, i per reduir les desigualtats territorials d'accés existents, i que en la formulació d'aquest pla s'abordin les dificultats d'accés a aquesta oferta per part dels infants estrangers immigrants no acompanyats.

- Promoure que el Servei d'Ocupació de Catalunya i el Departament d'Ensenyament treballin per dissenyar un model estable de centre de noves oportunitats que garanteixi la continuïtat dels itineraris formatius dels joves amb més dificultats d'escolarització, i també que doni resposta a les necessitats formatives dels infants migrants no acompanyats.

- Promoure l'oferta de formació ocupacional i de formació en alternança

- Establir mecanismes per promoure l'accés als programes formatius subvencionats pels serveis públics d'ocupació d'infants no acompanyats sense documentació, com ara al programa Noves oportunitats, especialment quan es desenvolupen en col·laboració amb el Departament d'Ensenyament.

- Garantir la màxima proactivitat per part del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies a l'hora d'acompanyar l'accés d'aquests joves estrangers no acompanyats tutelats per la DGAIA als programes de formació ocupacional subvencionats per l'Administració laboral.

- Promoure la planificació territorial de l'oferta formativa i d'iniciació professional que beneficiï el procés d'inserció social dels joves estrangers no acompanyats i garantir-ne l'accés.

I, en relació amb l'aprenentatge de les llengües autòctones, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies a:

- Garantir l'accés immediat a recursos d'aprenentatge de les llengües autòctones, sigui als mateixos centres, sigui en recursos del territori.

- Elaborar un mapa i una programació de recursos formatius per a l'aprenentatge de les llengües autòctones a què els infants migrants no acompanyats puguin accedir, i que detecti necessitats no cobertes.

Reforç dels programes de salut mental per a infants migrants no acompanyats i disseny d'una estratègia global

Entre els infants migrants no acompanyats hi ha una elevada prevalença de problemes de salut mental i també de consum de substàncies tòxiques, en comparació amb la resta d'infants. Segons dades de la DGAIA el 2018, per exemple, el 5% d'adolescents migrants no acompanyats manifesta haver consumit substàncies inhalants en els darrers 30 dies.

Catalunya disposa d'unitats especialitzades a l'Hospital de la Vall d'Hebron i a l'Hospital de Sant Joan de Déu, com ara el Programa d'atenció a la salut mental de les persones immigrades (SATMI), que no poden cobrir les necessitats assistencials existents. La xarxa de serveis de salut mental, com ara els CSMIJ, i la xarxa d'atenció a les drogodependències (SOD, CAS, etc.), presenten per a la població en general, i també per als infants migrants no acompanyats, dèficits de cobertura, de llistes d'espera i d'intensitat del tractament. La manca de prioritització de l'atenció als infants tutelats del sistema de protecció, denunciada pel Síndic de manera reiterada, també afecta els infants migrants.

Un cop hi accedeixen, cal destacar, a més, les dificultats dels infants migrants per

vincular-se a aquests serveis i seguir els tractaments previstos.

Si bé l'any 2017 es va crear un nou recurs específic per als adolescents amb problemes de consum d'inhalants a la ciutat de Barcelona, amb vint places, manca repensar i enfortir una estratègia global per atendre els infants migrants amb problemes de salut mental i amb problemes de consums de substàncies tòxiques.

En aquest sentit, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i el Departament de Salut a:

- Millorar la coordinació dels centres de primera acollida, centres d'acolliment i CRAE amb els serveis de salut de la zona i garantir l'atenció dels infants estrangers no acompanyats amb problemes de salut mental i d'addiccions.

- Promoure (DGAIA) la formació dels professionals educadors dels centres d'acolliment i dels CRAE en l'atenció socioeducativa dels infants amb problemes de salut mental i d'addiccions.

- Prolongar (DGAIA) l'atenció residencial i assistencial dels joves estrangers no acompanyats que hagin assolit la majoria d'edat (o que tinguin el decret de la Fiscalia de majoria d'edat), de manera que s'eviti, si escau, el desinternament d'aquests joves del sistema de protecció a la infància quan tinguin problemes de salut mental o d'addiccions i estiguin en procés de tractament mèdic.

- Garantir l'atenció dels adolescents migrants no acompanyats que presenten problemes d'addicció a substàncies tòxiques en serveis especialitzats, per promoure'n la deshabitació i desintoxicació.

- Donar una resposta coordinada entre les administracions implicades, des d'una perspectiva sociosanitària i amb la col·laboració de les administracions locals, per poder treballar la problemàtica específica dels adolescents no acompanyats que consumeixen substàncies inhalants.

- Detectar els infants i adolescents tutelats que pateixen aquesta problemàtica per derivar-los als serveis especialitzats, i també els infants

que puguin estar fora del sistema de protecció, vivint al carrer, amb aquesta problemàtica.

- Treballar en la integració social d'aquests joves quan arriben a la majoria d'edat i fomentar l'acompanyament, la formació i el treball protegit per garantir-ne la inclusió social.

Elaboració d'un pla de desinternament del sistema de protecció i acompanyament a la transició a la vida adulta

Una de les potes febles del sistema de protecció és l'acompanyament en el desinternament i en els processos de transició a la majoria d'edat i a la vida adulta. En aquest sentit, cal destacar l'existència de dos col·lectius amb realitats diferenciades: un té a veure amb els joves migrants no acompanyats que accedeixen a centres d'emergència o de primera acollida, i que el procés de determinació de l'edat estableix que són majors d'edat i que han d'abandonar aquests centres, i l'altre té a veure amb els infants migrants tutelats que assoleixen la majoria d'edat i que passen a ser joves extutelats.

Pel que fa als primers, els joves migrants no acompanyats a qui es decreta la majoria d'edat, cal destacar l'exclusió que pateixen de les mesures d'acompanyament a la transició a la vida adulta de què disposa la DGAIA. En moltes ocasions, la sortida del sistema de protecció es fa sense una derivació adequada a altres recursos del territori, tot i que presenten edats properes als divuit anys, tenen necessitats derivades del fet migratori i també estan immersos en processos de transició a la majoria d'edat i a la vida adulta. Molts d'aquests joves no tenen accés a l'autorització de residència i queden al carrer, perquè les mesures assistencials disponibles no poden atendre les necessitats existents.

I, pel que fa als segons, els joves extutelats, val a dir que la DGAIA disposa de l'Àrea de Suport als Joves Tutelats i Extutelats, amb programes en els àmbits de les prestacions econòmiques, l'atenció residencial o la formació, però aquests programes presenten dèficits de permeabilitat per als joves migrants no acompanyats. Una part no hi accedeix, bé per manca de voluntat, bé per resistències al seguiment del projecte educatiu de transició a l'autonomia, bé per manca de recursos suficients en els programes.

En el cas de les prestacions econòmiques, cal posar de manifest les dificultats d'accessibilitat a la prestació per a joves extutelats i també de continuïtat a altres prestacions. Els joves extutelats que han estat menys de tres anys tutelats perceben una prestació per a sis mesos (a diferència dels joves que han estat tutelats tres anys o més, que perceben la prestació fins als vint-i-un anys), quan tenen resolta la renovació de l'autorització de residència. L'accés a la renda garantida de ciutadania no es produeix fins als vint-i-tres anys, tot i que obre la porta al cobrament des dels divuit anys en determinades circumstàncies previstes en el reglament, encara no aprovat.

L'ASJTET també ha patit l'efecte del col·lapse del sistema de protecció a causa de l'increment de l'arribada de joves migrants no acompanyats, especialment la manca de disponibilitat de recursos específics de transició residencial en el procés de desinternament i també recursos ocupacionals.

En aquest sentit, convé diversificar encara més els recursos disponibles d'acompanyament a la transició a la majoria d'edat, amb la promoció dels recursos ocupacionals i residencials o de programes d'acompanyament com ara la mentoria.

El Síndic ha constatat dèficits en la derivació des dels centres del sistema de protecció a altres recursos residencials del territori o al Servei d'Atenció als Immigrants Estrangers i Refugiats (SAIER). Molts dels joves abandonen el sistema de protecció sense una derivació ben feta, simplement amb una direcció on adreçar-se.

En aquest sentit, cal elaborar per a cada jove migrant un pla individualitzat de desinternament del sistema de protecció, amb les derivacions necessàries per tenir garantida la cobertura de les necessitats bàsiques un cop assolida la majoria d'edat. En cas contrari, la manca de referents familiars i de xarxa social situa aquests joves en una situació socialment molt vulnerable.

En aquesta tasca, a més, es troba a faltar una major corresponsabilitat i coordinació amb els ajuntaments en l'acompanyament del procés de desinternament, particularment dels serveis socials. Cal establir estructures de coordinació amb els ajuntaments, més enllà de l'Ajuntament de Barcelona. La centralització de l'atenció dels

migrants no acompanyats a la ciutat de Barcelona desaprofita la xarxa de recursos socioeducatius i residencials disponibles al llarg del territori per donar una resposta més adequada.

En aquest sentit, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i els ajuntaments a:

- Promoure un pla individualitzat de transició a la vida adulta per als infants migrants no acompanyats que prevegi el procés de desinternament dels joves migrants no acompanyats per majoria d'edat i que els prepari adequadament per a aquest procés de transició.
- Desenvolupar mesures, integrades en el Projecte educatiu de centre (PEC) que garanteixin l'acompanyament actiu dels joves estrangers immigrants no acompanyats per part dels professionals del sistema protector cap a recursos alternatius en el seu procés de desinternament, i implementar protocols de derivació efectius i funcionals amb aquests recursos amb l'objectiu de garantir l'atenció adequada de les necessitats d'aquests joves.
- En el procés de desinternament d'aquests joves, elaborar un protocol de derivació amb el SAIER en què la DGAIA (o el centre residencial on es trobin) trameti un informe detallat de derivació, cas per cas, i coordini amb aquest servei el procés de desinternament per garantir una atenció adequada de les necessitats socials bàsiques d'aquests joves.
- Desenvolupar la figura de la persona de referència més enllà de la majoria d'edat (tal com també es proposa en la fase de tutela), per acompanyar l'infant migrant en els aspectes essencials de la seva trajectòria vital.
- Valorar la idoneïtat dels criteris d'admissió a l'ASJTET per promoure l'accés dels joves migrants extutelats al programa.
- Garantir una oferta suficient de dispositius de transició promoguts directament o indirecta pel Departament de Treball, Afers Socials i Famílies per a joves migrants no acompanyats que abandonen el sistema

protector, amb el propòsit de donar cobertura a les necessitats existents.

- Consolidar les actuacions d'acompanyament a la transició a la majoria d'edat per a la diversitat de joves estrangers immigrants no acompanyats, no només per a determinades tipologies de joves, encara que sigui a través de dispositius diferenciats en funció de perfils amb necessitats també diferenciades (també per a joves a qui s'ha decretat la majoria d'edat).

- Incorporar en el reglament que ha de desplegar la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania, l'accés dels joves migrants no acompanyats que no poden prolongar la percepció de la prestació per a joves extutelats.

- Territorialitzar l'oferta de dispositius de transició a la majoria d'edat per a joves estrangers immigrants no acompanyats que hagin abandonat el sistema protector per majoria d'edat, malgrat disposar de documentació en regla que acredita la minoria d'edat, i promoure la corresponsabilitat de les diferents administracions autonòmica i locals.

- Promoure que el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i les administracions locals que, d'acord amb les competències assignades, planifiquin i coordinin les seves actuacions a fi de garantir l'accés d'aquests joves estrangers immigrants no acompanyats als serveis socials bàsics en el seu procés de desinternament, i que en aquest procés comptin amb l'acompanyament dels serveis socials de municipis que tinguin centres d'acolliment i també altres municipis que, malgrat no tenir ubicats aquests centres en el seu territori, disposin d'una cartera de serveis socials idònia per donar resposta a les seves necessitats d'integració social.

- En coordinació amb les entitats gestores d'aquests serveis, revisar els reglaments de funcionament intern dels pisos de transició a la vida adulta i els seus règims sancionadors.

Pel que fa als joves migrants a qui s'ha decretat la majoria d'edat, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i els ajuntaments a:

- Desenvolupar un pla per a l'atenció dels joves migrants no acompanyats amb decret de majoria d'edat de la Fiscalia.
- Proporcionar un tractament específic als joves a qui s'ha determinat una majoria d'edat mèdica a través de les proves corresponents i que, a criteri dels professionals que s'ocupen d'atendre'ls, poden ser menors d'edat cronològica (o també en casos de joves mancats d'autonomia).
- Garantir la possibilitat, prevista en la LDOIA, de desenvolupar mesures assistencials més enllà de la majoria d'edat, i que aquestes mesures siguin activades en els casos de joves estrangers immigrants no acompanyats, d'acord amb la seva situació de vulnerabilitat social.
- Promoure que el decret de la Fiscalia, malgrat que determini una majoria d'edat, no eximeixi la DGAIA de les seves competències d'atendre qualsevol persona sobre la qual hi hagi indicis de minoria d'edat, d'acord amb els articles 98 i 110 de la LDOIA, i que la decisió de cessar les seves actuacions estigui determinada per una valoració global de cada cas, especialment de la seva situació de risc social.

Elaboració d'un circuit específic d'atenció d'infants víctimes de tràfic, explotació sexual i altres situacions de risc

Si bé en els darrers anys s'han incorporat en els protocols d'actuació mecanismes per prevenir i atendre el tràfic d'éssers humans, particularment en el cas dels infants, com succeeix amb el Protocol marc, el fet que els circuits de primera acollida estiguin més orientats per la legislació d'estrangeria que per la legislació de protecció a la infància fa que hi hagi mancances en la detecció d'aquests infants.

Dit això, val a dir que el Síndic també ha detectat la manca d'un abordatge específic suficient per part de la DGAIA en l'atenció dels infants i adolescents víctimes de tràfic d'éssers humans. És prou simptomàtic que, per exemple, el sistema d'informació Síni@ no permeti obtenir informació (i, per tant, no pugui localitzar) si els infants tutelats han estat víctimes de tràfic de persones.

Aquesta manca d'un abordatge específic també es detecta en el cas de les noies migrants no acompanyades en general. El fet que la majoria d'infants migrants siguin nois, més del 95%, provoca que la seva situació i les seves necessitats específiques quedin més invisibilitzades.

Per aquest motiu, el Síndic de Greuges insta el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies a:

- Abordar específicament les necessitats particulars de les noies migrants per prevenir el tràfic, per evitar l'abús, la negligència i qualsevol tipus d'explotació.
- Incrementar les accions de sensibilització i formació especialitzada a fi d'augmentar la detecció i millorar l'abordatge de la situació de les noies menors d'edat migrants no acompanyades.
- Emprendre les accions que es considerin oportunes perquè la DGAIA iniciï un abordatge específic i integral de les necessitats dels infants i adolescents que hagin estat víctimes de tràfic de persones i d'explotació sexual, a fi de garantir-los una protecció real i efectiva, tenint en compte la seva situació d'especial vulnerabilitat i el dret d'aquests menors d'edat a rebre una atenció especialitzada per part de l'Administració que doni resposta a les necessitats que presenten arran de la situació d'explotació viscuda.
- Elaborar un circuit específic d'abordatge i atenció a les víctimes menors d'edat de tràfic d'éssers humans que pugui ser recollit en una instrucció i que incorpori la perspectiva de la diversitat de gènere en les diferents tipologies de tràfic que poden ser víctimes els menors d'edat (i instar la incorporació del circuit determinat en la instrucció que elabori la DGAIA al Protocol de protecció de les víctimes de tràfic d'éssers humans a Catalunya i el Protocol marc estatal).
- Garantir una assistència, un suport i una valoració adequats de la situació de risc en què es poden trobar els infants o adolescents, tenint en compte:
 - El marc legal i els aspectes judicials, policials, socials, laborals, sanitaris i de documentació que intervenen en l'abordatge del tràfic d'infants i adolescents amb finalitat

d'exploració sexual o altres situacions anàlogues.

- Els indicadors que permetin identificar les possibles víctimes, des de les particularitats pròpies de cada àmbit d'intervenció.

- L'avaluació dels factors de risc i de protecció de les víctimes menors d'edat que es troben en aquestes situacions.

- Els procediments d'atenció i escolta, incloent-hi entrevistes individuals especialitzades, entenent la detecció com un procés perdurable en el temps en moltes d'aquestes situacions, amb el coneixement necessari per part dels professionals d'habilitats comunicatives adequades per establir vincles de confiança i de proximitat amb les víctimes menors d'edat afectades. L'estudi

en cada situació de la conveniència d'instar els tràmits de la via de la protecció internacional.

- Garantir la formació i la capacitat especialitzada dels professionals que intervenen en aquestes situacions per assegurar les competències, les habilitats i el coneixement dels aspectes jurídics i tècnics necessaris per fer una valoració adequada de la situació de risc en què es poden trobar els infants o adolescents, i també per oferir-los una assistència i un suport adequats i, si escau, protecció.

- Incorporar la variable de víctima de tràfic d'éssers humans en el sistema d'informació Síni@ de la DGAIA, per diagnosticar i comptabilitzar aquests casos.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat