

LA SITUACIÓN DE LOS MENORES MIGRANTES SIN REFERENTES FAMILIARES EN CATALUÑA

RESUMEN EJECUTIVO

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

LA SITUACIÓN DE LOS MENORES MIGRANTES SIN REFERENTES FAMILIARES EN CATALUÑA

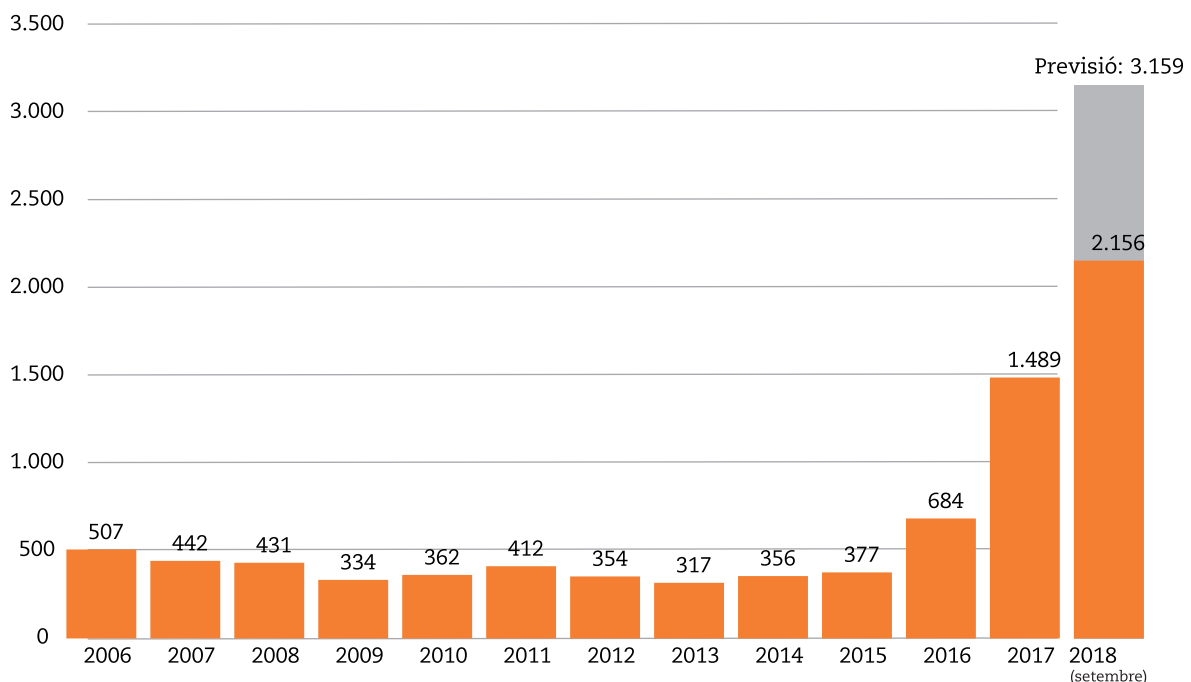
PRINCIPALES CONSIDERACIONES

■ El incremento de la llegada de menores migrantes sin referentes familiares en Cataluña y el esfuerzo de DGAIA en la creación de plazas

La presencia de niños migrantes no acompañados como fenómeno estructural empieza a ser detectado por la Administración hacia finales de la década de los noventa. En las dos últimas décadas, la llegada de niños migrantes sin referentes familiares ha experimentado varias fluctuaciones, que han obligado al sistema de protección a modular su intervención, no sólo a la especificidad derivada de la enorme vulnerabilidad social que sufren estos niños inmersos en procesos migratorios, sino también a la necesidad de proveer con diferentes ritmos los recursos necesarios para dar una respuesta protectora inmediata ajustada a los flujos de llegada.

Después de unos años de estancamiento de los ritmos de llegada, con cifras que giraban en torno a los 400 nuevos casos atendidos por año, a partir del año 2016, se inició un nuevo período caracterizado por un crecimiento exponencial en la llegada de niños migrantes solos. De los 377 nuevos casos atendidos en el sistema de protección durante el año 2015 se pasa a 1.489 en el año 2017, con la previsión de acabar en el año 2018 en torno a 3.159 nuevos casos atendidos (ver el gráfico 1).

Gráfico 1: Evolución del número de nuevos casos de menores migrantes sin referentes familiares llegados a Cataluña (2006-2018)



Fuente: Elaboración a partir de datos de la DGAIA

El fuerte crecimiento de la llegada de niños migrantes sin referentes familiares ha conllevado, por parte de DGAIA, un esfuerzo muy importante de creación de nuevas plazas y recursos, con

la colaboración de las entidades sociales que gestionan equipamientos de protección a la infancia, especialmente desde el mes de junio de 2017. Desde entonces, se han creado 2.047 nuevas plazas en recursos diferentes, un 44,7% correspondientes a centros de primera acogida; un 15,3%, a ampliaciones de centros de acogimiento; un 13,6%, a pisos asistidos; un 12,4%, a servicios de protección de emergencia, y un 11,6%, a IPI y SAEJ (ver la tabla 1).

Tabla 1: Nuevas plazas creadas durante junio de 2017 y el 15 de septiembre de 2018 para atender la llegada de menores migrantes sin referentes familiares

Tipo de recurso	Plazas	%	Centros
Centros de primera acogida	914	44,7	34
Pisos asistidos (16-17 años)	143	7,0	18
Pisos asistidos (18-21 años)	136	6,6	34
Residencia para jóvenes vinculados a programas de inserción laboral	48	2,3	4
Servicio de protección de emergencia	4	12,4	254
Servicio temporal y ampliaciones de centro de acogimiento	314	15,3	17
Servicio de acompañamiento especializado para jóvenes (SAEJ)	78	3,8	-
Itinerarios de protección individualizada (IPI)	160	7,8	-
Total	2.047	100,0	111

Fuente: Elaboración a partir de datos de la DGAIA

Para comprender el esfuerzo realizado, conviene poner en contexto este volumen de nuevas plazas creadas: en el inicio del año 2017 había 2.873 plazas de recursos residenciales de la red ordinaria de protección. La creación de 2.047 plazas desde junio de 2017 supone un crecimiento de las plazas residenciales en el sistema de protección de un 75,1%. Antes de llegar a finales de año, previsiblemente, la provisión de plazas del sistema de protección se habrá doblado (en menos de dos años) (ver la tabla 2).

Tabla 2: Evolución de las plazas por tipología de recurso en el sistema de protección (2017-2018)

	1 de enero de 2017	15 de septiembre de 2018
Centro de acogida	527	523
CRAE	1.841	1.897
CREI	94	142
Pisos asistidos	85	104
Casas de menores	120	104
Recurso específico	26	28
Centros de discapacidad física y psíquica	110	110
Centro de residencia asistida drogodependencias	70	75
Nuevos centros específicos para atender menores migrantes desde junio de 2017 (diversas tipologías)	-	2.047
Total	2.873	5.030

Fuente: Elaboración a partir de datos de la DGAIA

En el período 2015-2018, año tras año se ha doblado respecto al año anterior la llegada de nuevos casos de niños migrantes no acompañados. Si se mantuviera este ritmo de crecimiento, en el año 2019, Cataluña recibiría en torno a 6.000 nuevos casos, que, distribuidos en el tiempo, podrían requerir, además de los recursos ya disponibles, la necesidad de nuevas plazas. Si desde 2017 se han creado 2.047 para atender a 3.645 nuevos casos, la posible llegada de 6.000 niños migrantes durante el año 2019 podría requerir del sistema de protección la puesta en funcionamiento de más 3.000 nuevas plazas. Esto supondría que en tres años se habría multiplicado aproximadamente por tres el sistema de protección de base residencial. Si bien es un escenario hipotético, es preciso trabajar en una buena planificación para evitar que se repitan las disfunciones detectadas.

El carácter de urgencia con que se ha desarrollado este esfuerzo de creación de plazas ha generado algunas distorsiones que han afectado a la calidad en la protección de los niños migrantes. En este informe, por ejemplo, se pone de manifiesto que estas plazas ya creadas no siempre han tenido las garantías de calidad necesarias. La urgencia a la hora de crearlas ha provocado que no siempre se respeten los estándares de calidad que cabría esperar para plazas residenciales (en la ubicación, en la configuración de los espacios, en los equipamientos disponibles, etc.).

Además, una parte de los niños migrantes ha sido acogida en centros en una situación sobreocupación, o también en centros del sistema de protección que no tienen la función de gestionar la primera acogida, o también en equipamientos, como son casas de colonias u otros, que sólo pueden ser utilizados de forma provisional para la acogida de niños migrantes.

Al mismo tiempo, este esfuerzo en los últimos meses también se ha desarrollado en el marco de un sistema de protección que presenta déficits estructurales, reiteradamente denunciados por el Síndic desde hace años, que no han ayudado a gestionar con más garantías el fenómeno.

El informe pone el acento en los déficits, más que no en destacar el esfuerzo que actualmente se está realizando para dar una respuesta adecuada a esta realidad, por enfatizar la necesidad de abordar la reforma del sistema de protección y también los protocolos que han guiado en los últimos años la atención de los niños migrantes.

El sistema de protección a la infancia, tal y como está configurado actualmente, no puede absorber la atención de un número creciente de niños migrantes, si no se llevan a cabo actuaciones de carácter estructural que incrementen la capacidad.

Las actuaciones desarrolladas hasta ahora, además, han generado un gran estrés en los diferentes actores del sistema de protección a la infancia (profesionales, entidades, DGAIA, etc.), algunos de los cuales desarrollan funciones que no les corresponden y de otros no pueden desarrollar con garantías la labor encomendada. Como que se dispone de los recursos suficientes, se ha generado un fuerte impacto negativo en la calidad de la protección que se proporciona a estos niños migrantes y en el resto de niños tutelados, que también se ven afectados.

Si bien con las actuaciones desarrolladas hasta ahora se ha conseguido por ahora evitar que estos niños recién llegados estén completamente desatendidos y duerman en la calle, el informe pone de manifiesto situaciones de maltrato institucional por la acogida que se les proporciona, sin las garantías adecuadas, tanto en la atención inmediata como en el acogimiento posterior.

■ Algunos de los principales déficits en la atención de los niños migrantes sin referentes familiares

Carencias en regulación de los protocolos de atención de los niños migrantes sin referentes familiares

La atención de los migrantes no acompañados está regulada fundamentalmente por la Ley de Extranjería y el reglamento que la desarrolla, así como por el Protocolo marco promovido a escala estatal para coordinar las actuaciones de las diferentes administraciones. El abordaje de la atención a los niños migrantes no acompañados que se desprende de este marco normativo se desarrolla desde un enfoque basado eminentemente en la gestión de la extranjería, más que no en la condición de niño.

Tanto la Ley de protección jurídica del menor, de ámbito estatal, como la Ley de infancia, de ámbito catalán, no abordan de forma específica los derechos y las necesidades de los niños migrantes no acompañados, más allá de alguna referencia muy puntual al deber de prestar atención inmediata y las garantías en la determinación de la edad. En el caso catalán, además, la Instrucción 8/2010, que promovió la DGAIA y que contiene pautas de actuación para los centros que atienden a estos niños, ha quedado superada, tanto por el Protocolo marco de ámbito estatal como por la realidad del fenómeno actual.

Carencias de corresponsabilidad del Estado y de las comunidades autónomas en la gestión de la llegada de niños no acompañados

Después de Andalucía, Cataluña es la comunidad que recibe un número más elevado de niños migrantes sin referentes familiares. La mayoría de ellos han tenido como primer destino otras comunidades autónomas antes que Cataluña.

Al mismo tiempo, cabe señalar que el Estado es la administración competente en el ámbito de la extranjería, de forma que no puede delegar íntegramente toda responsabilidad en la atención de los niños migrantes no acompañados a las comunidades autónomas, que tienen competencias en el ámbito de la protección de la infancia, y a las administraciones locales, que tienen competencias en el ámbito de los servicios sociales. Los flujos de llegada dependen, en parte, de las políticas desarrolladas por el Estado, tanto en cuanto a la extranjería como la cooperación internacional.

Carencias de corresponsabilidad de las diferentes administraciones locales

La complejidad del fenómeno hace que la DGAIA, sola, no tenga capacidad para dar respuesta a este fenómeno, sin la colaboración de las administraciones locales y de los departamentos de la Generalitat. Los ayuntamientos tienen competencias en el ámbito de los servicios sociales, que deben ponerse al servicio del plan de contingencia, especialmente en la provisión de equipamientos y recursos en el territorio que puedan servir para la acogida de estos niños migrantes recién llegados.

Cabe señalar, a diferencia de lo que sucedió con la acogida de refugiados, hasta ahora la DGAIA ha encontrado algunas resistencias en otras administraciones, que no son conscientes de la gravedad de la situación y que no sitúan la respuesta a este fenómeno como prioridad en su agenda política.

Falta de servicios consolidados de protección de emergencia para niños migrantes no acompañados

Los adolescentes migrantes no acompañados, en un primer momento, deben someterse a procesos de identificación y, en su caso, de determinación de la edad, para confirmar la minoría de edad y para ingresar en el sistema de protección. Durante esta fase, la DGAIA debe proporcionar a estos niños la atención inmediata que requieran.

En los últimos años, uno de los problemas principales en la atención de los migrantes no acompañados ha sido la falta de un servicio consolidado de protección de emergencia para niños migrantes sin referentes familiares, a fin de proporcionarles una atención inmediata con garantías adecuadas de acompañamiento.

Durante años, se utilizó el espacio de detención de la Ciudad de la Justicia para dar la primera atención a estos niños, con condiciones materiales pensadas para atender niños de reforma y no niños de protección. El colapso de este espacio, debido al incremento de la llegada de niños migrantes, ha conllevado la creación de plazas de emergencia pero en condiciones precarias y de provisionalitat especialmente en equipamientos provisionales como casas de colonias o albergues. La insuficiencia de estas plazas debido a la llegada creciente de niños migrantes también ha conllevado que estos fueran atendidos en las propias oficinas de la DGAIA, en las comisarías o en otros centros del sistema de protección como son CRAE y CREI, etc.

La DGAIA ha anunciado recientemente la puesta en funcionamiento de seis centros en diferentes ciudades de Cataluña para atender las situaciones de emergencia.

Impacto negativo sobre el sistema de protección

Durante los últimos años, y debido a la llegada creciente de niños migrantes, el sistema de protección se ha visto sobrepasado en sus posibilidades de actuación hasta el punto de sufrir un cierto colapso.

La sobreocupación de los centros de primera acogida y de acogimiento ha sido una de las manifestaciones de este colapso, pero también lo ha sido la tergiversación de los circuitos de protección que tiene establecidos el sistema para poder desarrollar adecuadamente su función de protección. El uso de CRAE y CREI, previstos como medida de protección de carácter más estable y como última ratio del sistema, para desempeñar la función de primera acogida o el uso de centros de primera acogida y de acogimiento, previstos para estancias temporales, como recursos de estancia “permanente”.

La dilación en la asignación del recurso adecuado para la protección, agravada por el colapso, ha provocado la permanencia de los niños en los centros de acogimiento más allá de los seis meses previstos por ley, así como el alargamiento de la estancia de los niños en centros de emergencia.

Para resolver esta situación, hay que determinar las necesidades de plazas en el conjunto del sistema de protección en las diferentes tipologías de recurso, con el fin de que los circuitos de atención inmediata y protección puedan preservarse y proveerse de forma adecuada. Hay niños migrantes que no cuentan con la medida de protección más adecuada a sus necesidades.

El colapso del sistema también provoca que haya otros niños tutelados por la Administración que tampoco puedan disponer de esta medida más adecuada.

Necesidades de mejora de la financiación del sistema de protección

Los déficits de financiación de Cataluña y la falta de prioridad política son algunos de los factores que explican que la inversión en políticas de infancia y familia se sitúe por debajo de la media española y europea, si se mide en porcentaje en función del PIB.

Si bien el presupuesto inicial de la DGAIA se ha incrementado durante los años 2013-2017 en un 23,1%, el sistema de protección a la infancia ha sufrido históricamente déficits de financiación estructural que han repercutido negativamente en la calidad de la acción protectora prestada y que, en la coyuntura actual, dificulta la posibilidad de dar una respuesta más adecuada a este fenómeno de llegada creciente de los niños migrantes.

Las posibilidades de hacer políticas más decididas y consolidadas en el ámbito de la atención inmediata, el acogimiento familiar o el retorno de los niños migrantes a los países de origen, por poner algunos ejemplos, requieren una financiación adicional.

Carencias del acogimiento familiar de los niños migrantes sin referentes familiares

Con carácter general, la medida del acogimiento familiar es la más adecuada para garantizar la protección de los niños. En el caso de los niños migrantes no acompañados, esta opción es prácticamente nula. Si el acogimiento familiar es un recurso casi subsidiario al acogimiento residencial en el conjunto de los niños tutelados por la DGAIA (con menos de un 50%), en el caso de los niños migrantes no acompañados esta medida es prácticamente inexistente. Si se toman como referencia los niños migrantes con expediente abierto en junio de 2018, menos del 1% estaba en acogimiento familiar.

El hecho de que no tengan referentes familiares en Cataluña (y que, consiguientemente, no puedan ser asignados a familias extensas) o que mayoritariamente (cerca de un 70%) tengan 16 o más años dificulta las opciones del acogimiento familiar. Con todo, existe margen para que el acogimiento familiar pueda crecer más de lo que lo está haciendo actualmente.

Falta de políticas para promover el retorno de los niños migrantes con sus familias

El retorno del niño con su familia debería ser la opción preferente que valoraran las entidades competentes en materia de protección a la infancia. Esto requiere trabajar con la familia en el país de origen y también estudiar la idoneidad de este retorno, de acuerdo con el interés superior del niño.

En la práctica, sin embargo, este retorno no se produce o, si se hace, es sólo en casos muy puntuales, en parte, por la falta de políticas relacionadas con la posibilidad de trabajar el retorno en el país de origen.

La supresión en el año 2011 del Programa Cataluña-Magreb, por las restricciones presupuestarias pero también por las dificultades de promover retornos voluntarios, provocó la eliminación del principal instrumento disponible para trabajar el retorno en el país de origen.

Necesidades de mejora del circuito de atención inmediata basadas en el interés superior del niño

La DGAIA tiene el deber de garantizar la atención inmediata de los niños migrantes no acompañados en el momento de la llegada, mientras los Mossos d'Esquadra realizan su identificación y, en caso de duda, la Fiscalía de Menores determina su minoría de edad.

En la práctica, sin embargo, el Síndic ha constatado en los últimos años que algunos de estos niños no han recibido a esta atención inmediata, dado que los trámites de determinación de la edad se han producido de forma rápida y sin que la DGAIA tuviera conocimiento a priori. La falta de conocimiento por parte de la DGAIA de la identificación por parte de los Mossos d'Esquadra y la práctica de las pruebas médicas de determinación de la edad por parte de Fiscalía impide a la administración competente para la protección de la infancia dar plenamente cumplimiento al artículo 110.2 de la LDOIA, que establece que el deber de garantizar la atención inmediata mientras se llevan a cabo las pruebas de determinación de la edad.

En otros casos, el Síndic ha detectado que, si bien la reciben, esta atención no tiene carácter inmediato. El circuito establecido por el Protocolo marco prevé, en el momento que se detectan los niños, su puesta a disposición de los Mossos d'Esquadra y del Ministerio Fiscal en primera instancia, y no de la DGAIA. Esto conlleva que, durante el proceso de determinación de la edad, algunos de estos niños no dispongan de acompañamiento, ya sea durante la estancia en las dependencias de la Fiscalía o durante la realización de las pruebas (traslado a hospital, etc.). El colapso del sistema de protección, además, ha provocado que estos niños permanezcan horas o días en dependencias donde esta atención inmediata no puede proporcionarse, como por ejemplo en comisarías.

Cabe destacar que estos niños han experimentado procesos migratorios recientes, a veces traumáticos, con experiencias de situaciones de calle que conllevan un fuerte estrés emocional.

El Síndic también ha constatado la falta de diferenciación del circuito de atención inmediata en función de las dudas de la minoría de edad. A pesar de que la LOEX no prevé que los niños migrantes documentados sobre los que no existen dudas de su minoría de edad tengan que ser puestos a disposición de los Mossos d'Esquadra y del Ministerio Fiscal, el circuito de atención que se sigue establece que los Mossos d'Esquadra y la Fiscalía sean la primera instancia a recurrir, antes de que a la DGAIA y sin ser concedora de ello.

La atención inmediata de la DGAIA también supone una garantía para que puede favorecer que en el proceso de determinación de la edad se tengan en cuenta otros elementos relacionados con el periplo migratorio o con experiencias vitales previas que ayuden a complementar los resultados de los partes médicos de determinación de la edad, que presentan problemas de fiabilidad.

Al mismo tiempo, el Síndic también detecta déficits de intensidad y de calidad de la atención inmediata por parte de la DGAIA. A criterio del Síndic, esta atención inmediata no sólo implica satisfacer sus necesidades de subsistencia básica (alimentación, etc.), sino garantizar de forma activa sus derechos durante esta primera fase de atención, mientras no se aclaran las dudas sobre la edad y mientras no se hace efectiva su tutela, en caso de minoría de edad. La falta de asistencia letrada garantizada para todos los niños, la estancia prolongada en la Ciudad de la Justicia o la realización de diferentes trayectos en diferentes servicios (Ciudad de la Justicia, hospital, etc.) son algunos ejemplos de estos déficits de calidad.

Esta atención inmediata tampoco se ha podido proporcionar en el caso de niños migrantes no acompañados que han sido ingresados en el Centro de Internamiento para Extranjeros (CIE) de la Zona Franca (un total de 12 en el año 2017). El ingreso de niños migrantes durante días y semanas en el CIE, si bien se explica porque estos no manifestaron su minoría de edad, supone una grave vulneración de sus derechos y un fallo en los procedimientos de ingreso por la falta de detección.

Falta de plenas garantías médicas, jurídicas y procedimentales en el procedimiento de determinación de la edad

A lo largo de los últimos años, el Síndic de Greuges ha recibido numerosas quejas en relación al proceso de determinación de la edad de los niños migrantes no acompañados, por la falta de garantías jurídicas y médicas de las pruebas, y por déficits en el ejercicio de la función protectora por parte de la Administración. El Síndic considera que el deber de los organismos competentes de comprobar la veracidad de los documentos de los niños migrantes no acompañados y la existencia de posibles irregularidades en algunos de estos documentos no pueden dar lugar a procedimientos que no garanticen el interés superior del niño. Hay que evitar que ningún menor de edad sea considerado como mayor de edad si no lo es realmente.

De hecho, en parte, esta falta de garantías viene fundamentada por los problemas de fiabilidad que tienen las pruebas médicas practicadas para determinar la edad. Hay un acuerdo entre la comunidad científica a escala internacional de que las pruebas de determinación de la edad presentan márgenes de error significativo. Por ejemplo, el estudio radiográfico de la muñeca por el método de Greulich y Pyle (edad ósea) presenta un margen de error de +/- 1,7 años. A pesar de que la combinación de diferentes métodos aumenta la eficacia de predicción de la edad cronológica, esta predicción continúa siendo no plenamente fiable.

Más allá de estos problemas de fiabilidad, sin embargo, la falta de garantías de los niños migrantes no acompañados en este proceso tiene que ver, en primer lugar, con las situaciones que determinan la práctica de las pruebas de determinación de la edad, como, por ejemplo:

- Consideración como indocumentados (requisito previsto en el ordenamiento jurídico para la determinación de la edad) de los niños que presentan pasaportes legalmente expedidos por sus países de origen o no declarados inválidos por ningún organismo competente, con validez para acreditar la identidad frente a los organismos oficiales, cuando no existe un convenio con el Estado.

- Invalidación de la documentación aportada sin llevar a cabo de forma sistemática las comprobaciones correspondientes con las autoridades de los países de origen de los jóvenes sobre la validez de esta documentación y de las condiciones de su tramitación.
- Consideración del informe forense como prueba pericial definitiva, no incompleta, a pesar de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo y de que algunas sentencias hayan dado más validez al pasaporte que a las pruebas médicas.
- Práctica de las pruebas médicas no sólo en caso de duda razonable sobre la edad (hay jóvenes documentados con apariencia de posible minoría de edad, aunque también con apariencia de posible mayoría de edad, que han sido sometidos a pruebas de determinación de la edad), sin tener en cuenta el principio favor menores, o en casos de jóvenes que tienen por pasaporte una edad muy próxima a la mayoría de edad (más de 17,5 años), sin tener en cuenta el principio de proporcionalidad que debe ponderar el inicio del proceso, a pesar de que las pruebas médicas presentan márgenes significativos de error y sólo determinan la edad de forma aproximada.

El Síndic también ha detectado falta de garantías jurídicas, médicas y procedimentales en la propia práctica de las pruebas, como:

- Déficits en la cobertura del turno de oficio específico para menores no acompañados y falta de asistencia letrada en todos los casos a lo largo del proceso, especialmente debido a las dificultades de la falta de un turno de oficio para toda Cataluña, de la falta de un servicio “de guardia” que garantice el acceso inmediato al derecho de defensa, de las dificultades del contacto de los niños no acompañados con el abogado; de la dilación en la notificación de la resolución del cese de la atención inmediata o de la tutela, que no se produce previamente a la salida del sistema de protección, etc.
- Deficiencias en algunos casos relacionados con el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por los varios especialistas en la elaboración de los partes médicos que utiliza la Fiscalía para determinar la edad de estos jóvenes: no siempre se explicita la probabilidad de la edad estimada, ni los márgenes de error existentes, ni el intervalo de desviaciones entorno a la edad estimada; los informes periciales no siempre explicitan que las estimaciones forenses de la edad basada en estos criterios están sujetos a un riesgo de error no menospreciable; algunos partes médicos analizados contienen expresiones que, a criterio de los fiscales especialista en menores y extranjería del conjunto del Estado, no tendrían que ser admisibles y que remiten a estimaciones de la edad pocas precisas y aproximativas (con expresiones como por ejemplo “aproximadamente”, “en torno a” o “superior de”).

La dilación en la asunción de la tutela por parte de la DGAIA

Una vez confirmada la minoría de edad, los niños deben entrar en un circuito de primera acogida que garantice la protección.

En los últimos años, en el marco de sus actuaciones, el Síndic ha detectado en algunos casos problemas relacionados con la dilación en la asunción de la tutela por parte de la DGAIA, que no permite sacar a estos niños de una situación de provisionalidad, y que tiene consecuencias negativas sobre su protección. Uno de estos problemas tiene que ver con el cálculo de tiempo previsto para la percepción de la prestación para joven extutelado, que se inicia en el momento de la declaración de desamparo. El retraso en la asunción de la tutela por parte de DGAIA reduce la posibilidad de percibir la ayuda durante un período de tiempo más largo. La declaración definitiva del desamparo, en caso de que el resultado de las pruebas determine la minoría de edad, en ocasiones se hace meses más tarde de la detección y realización de las pruebas. En determinados casos, el alargamiento del proceso de determinación de la edad y las dificultades para

realizar el estudio técnico de la situación familiar en el país de origen son algunos de los factores que explican esta demora en la asunción de la tutela. La sobreocupación de los centros, a su vez, no favorece que el estudio de la situación pueda concluir de forma rápida.

En todo caso, una vez determinada la minoría de edad, la DGAIA debería garantizar la declaración de desamparo y activar todas las garantías asociadas a la tutela, como la tramitación de la documentación o el acceso a la formación, aunque posteriormente se revoque. La declaración de desamparo preventivo, que habitualmente se hace, no tiene los mismos efectos jurídicos que la declaración de desamparo definitivo. Dado que se trata de niños migrantes sin referentes familiares, la declaración definitiva del desamparo no debería demorarse, a pesar de que, a posteriori, existan circunstancias sobrevenidas que provoquen la revocación o anulación de la tutela. El Protocolo marco prevé que la DGAIA realice la declaración de desamparo definitivo en tres meses, circunstancia que no siempre se ha cumplido en los últimos años.

En esta línea, cabe mencionar la desprotección que han sufrido durante meses niños migrantes no acompañados a los que, después de que la Fiscalía decretara una situación de mayoría de edad y después de acciones judiciales en oposición a este decreto, se ha reconocido su minoría de edad.

En determinados casos, el Síndic también ha detectado el alargamiento de los estudios, más allá de los seis meses establecidos por ley, lo que prolonga la permanencia de los jóvenes en recursos de estancia temporal, como los centros de primera acogida y los centros de acogimiento. Esto provoca que la situación de provisionalidad se alargue en el tiempo. Los centros concebidos para una estancia temporal no siempre reúnen con las condiciones adecuadas para la estancia permanente de los niños (en ocasiones son centros más grandes, con mayor rotación de niños, con espacios menos personalizados, etc.).

Una vez asumida la tutela y realizado el estudio que determina la medida de protección adecuada, el Síndic también ha detectado dificultades para ejecutar la medida propuesta, debido a la falta de plazas disponibles en CRAE o CREI, especialmente. Las dificultades de los niños extranjeros no acompañados de acceso a CRAE o CREI también se explican, en algunos casos, por las resistencias de los propios centros a acoger niños migrantes no acompañados.

Incumplimientos de los estándares de calidad en los centros de primera acogida y de acogimiento

Anteriormente, ya se ha hecho mención a que la urgencia en la creación de plazas no siempre se ha acompañado de las garantías necesarias, tanto en cuanto a la ubicación de los centros como a sus condiciones materiales (mobiliario, espacios, tamaño, etc.).

Las visitas realizadas por el Síndic ponen de manifiesto que los centros de primera acogida y los centros de acogimiento no siempre respetan los estándares de calidad de los centros en acogimiento residencial EQUAR-E, publicados por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en el año 2012, lo que provoca una falta de normalización de los centros residenciales dirigidos al acogimiento de niños migrantes no acompañados.

A pesar de que la DGAIA ha realizado el esfuerzo, siempre que ha sido posible, de crear centros de primera acogida de dimensiones reducidas, aún existen centros de acogimiento que atienden a niños migrantes no acompañados de dimensiones grandes, muy alejadas de lo que debería ser un hogar familiar.

Más allá de este hecho, y en relación con la especialización de los recursos, el Síndic también ha constatado la dificultad del sistema de protección a la hora de atender las necesidades específicas de los niños migrantes no acompañados. Hay que tener presente que la vulnerabilidad de estos niños es muy elevada, por el periplo migratorio que acumulan, por la ausencia de referentes familiares, por el desconocimiento de las lenguas autóctonas, por la falta de trayectorias previas consistentes de escolarización, por el consumo de sustancias tóxicas, etc.

Al mismo tiempo, muchos de estos niños tienen elevados grados de autonomía y elevadas expectativas de iniciar rápidamente itinerarios de inserción laboral y de transición a la vida activa, muy alejadas de la realidad con la que se encuentran. En este contexto, en ocasiones, el sistema de protección, más orientado a la atención de la infancia, resulta disfuncional. Este desajuste se evidencia con huidas frecuentes, con problemas de convivencia dentro de los propios centros o con el vecindario, con dificultades para vincularse a los recursos que se les ofrecen o para que los profesionales desarrollen la intervención socioeducativa, etc.

La provisionalidad de su situación, tanto en el proceso de determinación de la edad como en la fase de estudio, así como la incertidumbre sobre cuál será su situación una vez alcanzada la mayoría de edad, incrementa su padecimiento emocional.

En los centros de primera acogida, además, conviven niños de perfiles socioeducativos muy diferenciados: por ejemplo, niños en tránsito hacia otros lugares de Europa, con una elevada movilidad, con otros niños que tienen expectativas de asentamiento en Cataluña; o niños con trayectorias más normalizadoras con otros niños con conductas disruptivos o con experiencias de calle, etc.

La creación de centros únicamente para niños migrantes, si bien puede favorecer una cierta especialización en la fase inicial, no es positiva para los niños que tienen expectativas de integración social y permanencia en Cataluña.

En relación con este asunto, conviene añadir que el modelo de centro de primera acogida diseñado por la DGAIA presenta por ahora estándares de calidad y de atención inferiores a los centros de acogimiento, cuando desarrollan una función similar y con un perfil de elevada complejidad.

Dificultades para la regularización de la situación legal y administrativa

Uno de los factores más limitadores de los procesos de integración social de los niños y jóvenes migrantes no acompañados tiene que ver con las dificultades para regularizar su situación administrativa. Tanto la LDOIA como el Reglamento de extranjería y el Protocolo marco prevén que, una vez asumido la tutela, se inicien los trámites para la obtención de la autorización de residencia, así como un plazo máximo de nueve meses para su tramitación.

En los últimos años, el Síndic ha tenido constancia de casos en los que este plazo máximo se agota o se sobrepasa, por las dificultades en la obtención de la documentación necesaria para completar el procedimiento, pero también, ocasionalmente, por la falta de celeridad en su tramitación.

La LDOIA prevé que la documentación se tramite a partir de la declaración de desamparo definitivo, no con la declaración de desamparo preventivo. A pesar de que, según la información obrante en la institución, la declaración de desamparo preventivo ya activa estos trámites, es un déficit de garantías la falta de obligación de tramitación de la documentación con la declaración de desamparo preventivo. La falta de celeridad en el procedimiento de determinación de la edad y en la declaración de desamparo

preventivo también dilata en el tiempo el inicio de los trámites. De hecho, es una contradicción flagrante que la asunción de la tutela por parte de la Administración no conlleve una autorización de residencia automática.

Dicho esto, el hecho de que muchos de los niños migrantes tengan edades próximas a la mayoría de edad hace más complejo el procedimiento y más necesaria la celeridad. Un vez alcanzada la mayoría de edad, las restricciones en los requerimientos previstos en el Reglamento de extranjería, como la solvencia económica, conlleva que muchos de los jóvenes migrantes extutelados tengan dificultades para renovar su documentación. Los déficits de acceso de muchos jóvenes migrantes extutelados a los recursos del Área de Apoyo al Joven Tutelado y Extutelado (ASJTET) hacen que se vean empujados a situaciones de calle y a la imposibilidad de acceder a la autorización de residencia. La dificultad de acceso a la renovación de la documentación, una vez alcanzada la mayoría de edad, es uno de los principales problemas que hay que resolver.

Así mismo, existen déficits en la tramitación del acceso a la nacionalidad española y en el reconocimiento de este derecho. A criterio del Síndic, el Código Civil establece como requisitos jurídicos para acceder a la nacionalidad española el hecho de haber estado dos o más años bajo la tutela de la Administración, así como un mínimo de un año de residencia legal. Con todo, la DGAIA no activa esta vía.

Por último, en otro sentido, el Síndic también ha detectado, en algunos casos muy puntuales, problemas de dilación en la tramitación del empadronamiento y de la tarjeta sanitaria.

Falta de plenas garantías de acceso a la educación y formación

La LOEX establece que todos los niños extranjeros tengan acceso a la educación, en igualdad de condiciones que los niños de nacionalidad española. A pesar de que la LOE y la LEC establecen que la escolarización obligatoria es hasta los dieciséis años, el Síndic ha detectado casos de niños migrantes no acompañados recién llegados sin escolarizar.

En caso de que estén escolarizados, las dificultades para la graduación en ESO, además, dada su trayectoria de incorporación tardía en el sistema educativo en Cataluña, también provoca la imposibilidad de acceder a las enseñanzas secundarias posobligatorias, particularmente a la formación profesional.

La insuficiencia de plazas de PFI, de programas de nuevas oportunidades, de formación ocupacional y de formación en alternancia también provoca dificultades para que los centros puedan derivar a niños migrantes mayores de dieciséis años, a pesar de no tener la ESO. Esta situación se agrava para los niños que aún no han obtenido la autorización de residencia, especialmente en el acceso a recursos formativos y de inserción laboral con financiación del SOC. Este es uno de los motivos que justifica la obtención de la autorización de residencia automática una vez asumida la tutela por parte de DGAIA.

En el caso de los PFI, además, cabe destacar la existencia de criterios que pueden resultar discriminatorios para los niños migrantes, como los baremos en función del número de años escolarizados en la ESO.

Las dificultades de renovación del permiso de residencia una vez alcanzada la mayoría de edad, además, conlleva un grave problema para el acceso a la formación en el proceso de acompañamiento a la transición a la mayoría de edad.

Por último, en relación con el aprendizaje de la lengua, el Síndic también ha detectado casos en que, por falta de plazas suficientes o por ubicación del centro, estos niños migrantes presentan dificultades de acceso (o que acceden con cierta dilación).

Refuerzo de los programas de salud mental para niños migrantes no acompañados y diseño de una estrategia global

Entre los niños migrantes no acompañados existe una elevada prevalencia de problemas de salud mental y también de consumo de sustancias tóxicas, en comparación con el resto de niños. Según datos de la DGAIA en 2018, por ejemplo, el 5% de adolescentes migrantes no acompañados manifiesta haber consumido sustancias inhalantes en los últimos 30 días.

Cataluña dispone de unidades especializadas del Hospital Vall d'Hebron y el Hospital de Sant Joan de Déu Salut Mental, como el Programa de atención a la salud mental de las personas inmigradas (SATMI), que no pueden cubrir las necesidades asistenciales existentes. La red de servicios de salud mental, como los CSMIJ, y la red de atención a las drogodependencias (SOD, CASO, etc.) presentan para la población en general, y también para los niños migrantes no acompañados, déficits de cobertura, de listas de espera y de intensidad del tratamiento. La falta de priorización de la atención a los niños tutelados del sistema de protección, denunciada por el Síndic de forma reiterada, también afecta a los niños migrantes.

Una vez acceden, cabe destacar, además, las dificultades de los niños migrantes para vincularse a estos servicios y seguir los tratamientos previstos.

Si bien en el año 2017 se creó un nuevo recurso específico para los adolescentes con problemas de consumo de inhalantes en la ciudad de Barcelona, con 20 plazas, falta repensar y fortalecer una estrategia global para atender a los niños migrantes con problemas de salud mental y con problemas de consumos de sustancias tóxicas.

Carencias en el desinternamiento del sistema de protección y acompañamiento a la transición a la vida adulta

Una de las patas débiles del sistema de protección es el acompañamiento en el desinternamiento y en los procesos de transición a la mayoría de edad y a la vida adulta. En este sentido, cabe destacar la existencia de dos colectivos con realidades diferenciadas: uno tiene que ver con los jóvenes migrantes no acompañados que acceden a centros de emergencia o de primera acogida, y que el proceso de determinación de la edad establece que son mayores de edad y que deben abandonar a estos centros, y el otro tiene que ver con los niños migrantes tutelados que alcanzan la mayoría de edad y que pasan a ser jóvenes extutelados.

En cuanto a los primeros, a los jóvenes migrantes no acompañados a los que se decreta la mayoría de edad, cabe destacar la exclusión que sufren de las medidas de acompañamiento a la transición a la vida adulta de que dispone DGAIA. A menudo, la salida del sistema de protección se hace sin una derivación adecuada a otros recursos del territorio, a pesar de que presentan edades próximas a los dieciocho años, tienen necesidades derivadas del hecho migratorio y también están inmersos en procesos de transición a la mayoría de edad y a la vida adulta. Muchos de estos jóvenes no tienen acceso a la autorización de residencia y quedan en la calle, porque las medidas asistenciales disponibles no pueden atender las necesidades existentes.

Y, en cuanto a los segundos, los jóvenes extutelados, cabe señalar que la DGAIA dispone del Área de Apoyo a los Jóvenes Tutelados y Extutelados, con programas en los ámbitos de las prestaciones económicas, la atención residencial o la formación, pero estos programas presentan déficits de permeabilidad para los jóvenes migrantes no acompañados. Una parte no accede, bien por falta de voluntad, bien por resistencias al seguimiento del proyecto educativo de transición a la autonomía, bien por falta de recursos suficientes en los programas.

En el caso de las prestaciones económicas, hay que poner de manifiesto las dificultades de accesibilidad a la prestación para jóvenes extutelados y también de continuidad a otras prestaciones. Los jóvenes extutelados que han estado menos de tres años tutelados perciben una prestación para seis meses (a diferencia de los jóvenes que han estado tutelados tres o más años, que perciben la prestación hasta los veintiún años), cuando tienen resuelta la renovación de la autorización de residencia. El acceso a la renta garantizada de ciudadanía no se produce hasta los veintitrés años, a pesar de que abre la puerta al cobro desde los dieciocho años en determinadas circunstancias previstas en el reglamento, aún no aprobado.

El ASJTET también ha sufrido el efecto del colapso del sistema de protección debido al incremento de la llegada de jóvenes migrantes no acompañados, especialmente la falta de disponibilidad de recursos específicos de transición residencial en el proceso de desinternamiento y también recursos ocupacionales.

En este sentido, conviene diversificar aún más los recursos disponibles de acompañamiento a la transición a la mayoría de edad, con la promoción de los recursos ocupacionales y residenciales o de programas de acompañamiento como por ejemplo la mentoría.

El Síndic ha constatado déficits en la derivación desde los centros del sistema de protección a otros recursos residenciales del territorio o al Servicio de Atención a los Inmigrantes Extranjeros y Refugiados SAIER. Muchos de los jóvenes abandonan el sistema de protección sin una derivación bien hecha, simplemente con una dirección donde dirigirse.

En este sentido, hay que elaborar para cada joven migrante un plan individualizado de desinternamiento del sistema de protección, con las derivaciones necesarias para tener garantizada la cobertura de las necesidades básicas un vez alcanzada la mayoría de edad. En caso contrario, la falta de referentes familiares y de red social sitúa a estos jóvenes en una situación socialmente muy vulnerable.

En esta labor, además, se echa de menos una mayor corresponsabilidad y coordinación con los ayuntamientos en el acompañamiento del proceso de desinternamiento, particularmente de los servicios sociales. Hay que establecer estructuras de coordinación con los ayuntamientos, más allá del Ayuntamiento de Barcelona. La centralización de la atención de los migrantes no acompañados en la ciudad de Barcelona desaprovecha la red de recursos socioeducativos y residenciales disponibles en todo el territorio para dar una respuesta más adecuada.

Falta de un abordaje específico suficiente de atención de niños víctimas de tráfico, explotación sexual y otras situaciones de riesgo

Si bien en los últimos años se han incorporado en los protocolos de actuación mecanismos para prevenir y atender el tráfico de seres humanos, particularmente en el caso de los niños, como sucede con el Protocolo marco, el hecho de que los circuitos de primera acogida estén más orientados por la legislación de extranjería que por la legislación de protección a la infancia comporta que existan carencias en la detección de estos niños.

Dicho esto, cabe señalar que el Síndic también ha detectado la falta de un abordaje específico suficiente por parte de la DGAIA en la atención de los niños y adolescentes víctimas de tráfico de seres humanos. Es suficientemente sintomático que, por ejemplo, el sistema de información Síni@ no permita obtener información (y, por tanto, no pueda detectar) si los niños tutelados han sido víctimas de tráfico de personas.

3. PRINCIPALES RECOMENDACIONES

3.1. La mejora en la regulación de los protocolos de atención de los niños migrantes sin referentes familiares

- Reformar (Gobierno de España) el Reglamento de Extranjería (artículo 190), el Protocolo marco sobre determinadas actuaciones en referencia a los menores extranjeros no acompañados y la Ley de Protección Jurídica del Menor (artículo 12), con el objetivo de desarrollar un circuito de primera acogida y atención de los niños migrantes sin referentes familiares que promueva plenas garantías de respeto de sus derechos.
- Elaborar (Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias) un reglamento que desarrolle la LDOIA, particularmente en cuanto a la atención de los niños migrantes sin referentes familiares, a fin de incorporar las máximas garantías de protección para estos niños, y elaborar un nuevo protocolo (en sustitución de la Instrucción 8/2010).

3.2. La elaboración de un plan integral y transversal de contingencia para dar respuesta al volumen de llegada actual de niños migrantes sin referentes familiares (a corto plazo)

- Elaborar, con el liderazgo de la DGAIA, un plan de contingencia de atención integral de los niños extranjeros inmigrados no acompañados en Cataluña que cuente con la implicación de las diferentes administraciones y con los recursos existentes en el territorio.

Corresponsabilidad de las diferentes administraciones

- Establecer los mecanismos de coordinación necesarios entre comunidades autónomas y administraciones del Estado para poder prever la llegada de niños, para corresponsabilizar las diferentes comunidades autónomas en la acogida de los niños migrantes recién llegados, y planificar y coordinar la respuesta protectora.
- Promover que el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias y el resto de departamentos de la Generalitat de Cataluña y las administraciones locales la implicación de todas las administraciones en el plan de contingencia.

Mapa de recursos y servicios en el territorio

- Elaborar (Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias) un mapa de recursos y servicios en el territorio que pueden actuar en el proceso de atención y acogida de los niños extranjeros no acompañados.

Creación de plazas de centro de primera acogida y supervisión de las plazas ya creadas

- Planificar a corto y medio plazo la creación de plazas en condiciones de calidad adecuada necesarias para atender la llegada de niños migrantes sin referentes familiares.
- Supervisar los proyectos educativos y las condiciones de los centros de nueva creación, con el fin de que tengan las garantías adecuadas.

Servicios consolidados de protección de emergencia para niños migrantes no acompañados

- Habilitar definitivamente (Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias) servicios de protección de emergencia adecuada para la atención de los niños migrantes sin referentes familiares.

Medidas de reestructuración y de redimensionamiento del sistema de protección para el desarrollo de los circuitos de atención inmediata y protección de los niños migrantes

- Evitar la sobreocupación de los centros de primera acogida y de acogimiento que atienden a niños extranjeros inmigrados no acompañados.
- Reducir el tiempo de estancia de los niños extranjeros inmigrados no acompañados en los centros de primera acogida y de acogimiento, una vez se haya realizado el estudio, con la reducción de los plazos de espera existentes para la asignación del recurso.
- Incrementar las plazas que sean necesarias en centros residenciales de acción educativa, en centros residenciales de educación intensiva, en centros terapéuticos y en pisos asistidos para jóvenes que posibiliten aplicar las medidas de protección más adecuadas para los niños extranjeros inmigrados no acompañados (y para el resto de niños que tengan estas necesidades).
- Garantizar a los niños y adolescentes extranjeros inmigrados no acompañados la propuesta de medida de protección más adecuada a sus necesidades, independientemente de la edad que tengan.

3.3. La elaboración de un plan integral de atención a los niños migrantes sin referentes familiares (a medio plazo)

Promoción del acogimiento familiar de los niños migrantes sin referentes familiares

- Potenciar el acogimiento de los niños migrantes sin referentes familiares en familia ajena, a través de familias autóctonas o familias del mismo origen inmigrado, si conviene, con el incremento de las prestaciones económicas previstas (dada la complejidad).
- Explorar la idoneidad del acogimiento a través de las personas adultas de referencia, si tienen, a menudo familiares, que conocen residentes en el Estado.

Diseño de un programa para promover el retorno de los niños migrantes con sus familias

- Elaborar un programa que permita estudiar en origen la adecuación de la repatriación para el reagrupamiento familiar en interés de los niños migrantes no acompañados llegados a Cataluña y tutelados por la DGAIA y trabajar con las familias de los niños tutelados para promover la voluntariedad y las condiciones adecuadas para el retorno con la familia de origen.

Diseño e implementación de un circuito de atención inmediata basado en el interés superior del niño y promoción de la figura del referente

- Revisar el protocolo de atención de los niños extranjeros inmigrados no acompañados existente actualmente en Cataluña, en el sentido de que:
 - Se les preste una atención inmediata antes de la realización de las pruebas médicas.

- Tengan el acompañamiento de un profesional de referencia durante el proceso de identificación y de determinación de la edad.
- No todo niño, por el hecho de ser migrante no acompañado, debe ser puesto a disposición de los Mossos d'Esquadra y de la Fiscalía de Menores como paso previo necesario.
- La DGAIA debe darles la atención que sea requerida de forma inmediata, independientemente de que estos niños hayan sido previamente puestos a disposición de los Mossos d'Esquadra y de la Fiscalía de Menores.
 - Garantizar que la DGAIA especifique y regule en que consiste la atención inmediata (mientras dura el proceso de determinación de la edad), desde una perspectiva comprensiva de los derechos de los niños, y que vele por garantizar el acompañamiento adecuado de estos jóvenes en el proceso de determinación de la edad.
 - Garantizar la coordinación entre la DGAIA, la Fiscalía y el Departamento de Interior con el fin de que la entidad de protección a la infancia pueda conocer de forma inmediata la existencia de un joven que declara ser menor de edad, antes de que se le practiquen las pruebas de determinación de la edad, con el objetivo de garantizar la atención inmediata, mientras este proceso se lleva a cabo, tal y como prevé la normativa vigente.
 - Establecer los procedimientos necesarios en el ingreso en el CIE para garantizar que niños migrantes no acompañados no puedan acceder.

La mejora de las garantías médicas, jurídicas y procedimentales en el procedimiento de determinación de la edad

- Revisar el protocolo de atención de los niños extranjeros inmigrantes no acompañados existente para que los niños sobre los que no existen dudas de su minoría de edad no tengan que ser puestos a disposición necesariamente de los Mossos d'Esquadra y de la Fiscalía de Menores con carácter previo ni seguir el mismo procedimiento de atención inmediata que los niños sobre los que existen dudas de su minoría de edad, y también que los niños documentados no tengan que seguir el mismo procedimiento de atención inmediata que los niños no documentados.
- Independientemente de las actuaciones encauzadas por vía médica, promover que la DGAIA y los organismos competentes que correspondan lleven a cabo de forma sistemática actuación por la vía documental, a fin de verificar el grado de validez y de adecuación de la tramitación de la documentación aportada (pasaportes, certificados de nacimiento, libros de familia, etc.).
- No considerar a estos jóvenes como indocumentados y tener en cuenta la edad obrante en su documentación legal, siempre y cuando no esté invalidada y siempre y cuando no pueda acreditarse legalmente una situación de mayoría de edad.
- Aplicar el principio de proporcionalidad a la hora de adoptar la decisión de practicar pruebas de determinación de la edad a los jóvenes extranjeros no acompañados, especialmente cuando estos puedan tener por pasaporte una edad legal próxima a la mayoría de edad.
- Garantizar que la conveniencia de agilizar las actuaciones de determinación de la edad, especialmente para evitar estancias excesivas de estos jóvenes en dependencias policiales o de la Fiscalía, no se haga en detrimento de las garantías jurídicas y médicas de calidad del procedimiento de determinación de la edad.

- Garantizar la incorporación en los informes medicoforenses de que “existe un margen de error no estimable sin disponer de estudios poblacionales de referencia”.
- Incorporar en estos informes, a título informativo, los márgenes de error de las pruebas médicas utilizadas, según los estudios poblacionales existentes, y especificar que estos márgenes están calculados a partir de grupos poblacionales que no sirven como referencia para los jóvenes de origen magrebí o subsahariano.
- Garantizar que los partes médicos respeten los criterios establecidos en el documento “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”, y que, consiguientemente, incorporen los márgenes de error, entre otros aspectos, tanto en cuanto a los informes forenses como los informes elaborados por el Hospital Clínic.
- Aplicar la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo en el procedimiento de determinación de la edad.
- Garantizar que, en aplicación del principio favor minoris, se practiquen pruebas médicas de determinación de la edad sólo en caso de que no haya lugar a dudas, por apariencia física o por cualquier otra condición, de una situación de mayoría de edad, y que se regule qué se considera “duda razonable”.
- Proporcionar las garantías jurídicas en el procedimiento de la práctica de las pruebas de determinación de la edad, y más concretamente:
 - Dado que estas pruebas suponen una intervención corporal, que el joven sea informado sobre el procedimiento y sus consecuencias.
 - Que en caso de una negativa a la práctica de las pruebas, ésta sea considerada un indicio de una posible mayoría de edad, pero que se valoren otras circunstancias, sin que este indicio sea determinante.

Que se establezcan mecanismos adecuados para escuchar la opinión de estos jóvenes y las medidas necesarias para formar a las personas que trabajan directamente con este colectivo para que tengan la capacidad de escucharles y dar el valor correspondiente a su historia, trayectoria, circunstancias y opiniones.

 - Que, en el marco de los convenios firmados entre el Departamento de Justicia y el Consejo de los Ilustres Colegios de la Abogacía de Cataluña, se estudie la posibilidad de garantizar sistemáticamente la asistencia letrada de oficio a los menores que son objeto de un proceso de determinación de la edad.
 - Que se garantice la notificación a la persona interesada del resultado de las pruebas y el derecho a formular alegaciones.
- Prever en los protocolos de actuación procedimientos adecuados para que los (supuestos) niños que están en pleno proceso de determinación de la edad puedan aportar o solicitar pruebas documentales adicionales, preexistentes o a solicitar de las autoridades del país de origen o pruebas testificales o informes de expertos.
- Establecer un turno de oficio específico y especializado de guardia en toda Cataluña.
- Garantizar la asistencia letrada con formación especializada de los niños migrantes no acompañados en el procedimiento de determinación de la edad.

- Introducir medidas y circuitos (DGAIA e ICAB) (si corresponde, en coordinación con la Fiscalía de Menores) para garantizar que el abogado de oficio designado dispone de los datos de contacto y canales de comunicación con el menor a fin de llevar a cabo su defensa jurídica, así como para garantizar que los chicos y jóvenes migrantes no acompañados disponen de la información correspondiente a la designación de abogado de oficio, para garantizar de forma efectiva su defensa jurídica.
- Introducir (DGAIA) mecanismos para evitar la dilación de la notificación de la resolución de cese de la atención inmediata o de las funciones tutelares.
- Promover la implantación del turno de oficio especializado de MENA en los colegios de la abogacía de Girona, Tarragona y Lleida.
- Garantizar la formación sobre el sistema de protección internacional a todos los profesionales del sector, para que la información y el asesoramiento se realicen correctamente con la información actualizada en todo el territorio de forma continuada.
- Asegurar la atención médica y psicológica y los servicios de acogida y de aprendizaje y adaptación al sistema de protección necesarios para garantizar la recuperación física y emocional de niños y adolescentes a quien se reconoce su condición de refugiados.

El diseño y la implementación de un circuito de primera acogida y protección para niños migrantes sin referentes familiares

- Garantizar la asunción de la tutela por parte de DGAIA tan pronto como se constate la situación de desamparo, y nunca más tarde del plazo fijado de tres meses por el Protocolo marco.
- Garantizar que la DGAIA asume sin dilación el desamparo preventivo de los niños migrantes no acompañados, una vez la Fiscalía haya decretado la minoría de edad, siempre y cuando la determinación de la edad no se dilate en el tiempo.
- No resolver el desamparo preventivo, sino el desamparo definitivo, cuando hay constancia de que se trata de una situación de desamparo.
- Desarrollar medidas para favorecer el estudio de la situación familiar en el país de origen.
- Reducir el tiempo de estancia de los niños extranjeros inmigrados no acompañados en los centros de primera acogida y de acogimiento, una vez realizado el estudio, con la reducción de los plazos de espera existentes para la asignación del recurso.
- Garantizar a los niños y adolescentes migrantes no acompañados la propuesta de medida de protección más adecuada a sus necesidades, independientemente de la edad que tengan.
- Garantizar la derivación a CRAE o CREI en cuanto esté hecho el estudio y la propuesta de medida.
- Trabajar con los CRAE para evitar las resistencias dentro del sistema de protección al acogimiento residencial de niños extranjeros no acompañados.
- Incrementar las plazas que procedan en centros residenciales de educación intensiva, de centros terapéuticos y de pisos asistidos para jóvenes que hagan posible aplicar las medidas de protección más adecuadas para los niños extranjeros inmigrados no acompañados (y para el resto de niños que tengan estas necesidades).

Diseño del modelo de centros de primera acogida y de centro de acogimiento

- Revisar el modelo de centro de primera acogida, por si conviene realizar modificaciones, en cuanto a las características, las funciones, la provisión de personal, las formas de funcionamiento y organización, etc.
- Garantizar que los centros cumplen con los estándares de calidad en acogimiento residencial especializado EQUAR-E, publicados por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en el año 2012, especialmente en cuanto a las condiciones materiales, la provisión de recursos humanos y la cobertura de las necesidades básicas materiales de los niños que residen.
- Comprobar que las condiciones de provisión que prestan los servicios de primera acogida respondan a los estándares de calidad adecuados para garantizar la protección de los niños residentes, a fin de desarrollar las funciones que ya hacen los centros de acogimiento y, en caso de que las condiciones de provisión no sean equiparables, corregir esta situación.
- Reducir el tamaño de los recursos de atención residencial existentes, también en el caso de los centros de acogimiento que atienden mayoritariamente a niños migrantes no acompañados, para garantizar el cumplimiento de los estándares de calidad residencial, que exigen que la estancia en un centro reproduzca al máximo las condiciones de vida familiar que permita al niño o adolescente un crecimiento armónico y estable, con grupos de convivencia reducida y con un educador social tutor de referencia y un cotutor.
- Garantizar el cumplimiento escrupuloso del plazo máximo de estancia de seis meses de duración de la medida de acogimiento en centro de acogimiento.
- Establecer un plazo máximo de estancia en los centros de primera acogida, si está pensado como recurso de estancia temporal.
- Analizar el influjo de los entornos poblacionales y geográficos en que se ubican los centros de primera acogida y de acogimiento.
- Reducir la movilidad de los niños migrantes no acompañados y promover itinerarios más estables dentro del sistema de protección.
- Analizar el modelo de atención especializada de los niños no acompañados y valorar la idoneidad de una mayor heterogeneidad poblacional en los centros, de acuerdo el interés superior del niño.

La regularización de la situación legal y administrativa

- Flexibilizar los criterios de inscripción padronal previstos en la legislación vigente, para favorecer el empadronamiento de los niños migrantes no acompañados y también de los jóvenes que tienen documentación de menores de edad, pero que no están tutelados por la DGAIA debido a un decreto de la Fiscalía de mayoría de edad.
- Garantizar que los centros de acogimiento garantizan el empadronamiento de estos jóvenes a partir del día siguiente de su ingreso.
- Garantizar que los servicios de protección a la infancia y la adolescencia acompañen a los niños y jóvenes extranjeros no acompañados a tramitar la tarjeta sanitaria individual, desde el momento en el que ingresan en centros de acogimiento o en CRAE, incluso los jóvenes que están en proceso de determinación de la edad (y que ya tienen un informe forense de mayoría de edad).

- Tramitar la documentación con la máxima celeridad posible, sin la necesidad de agotar los nuevos meses previstos en el Reglamento de Extranjería.
- Tramitar la documentación de chicos y chicas tuteladas (con referentes familiares en Cataluña o sin), de forma que cuando alcancen la mayoría de edad no se encuentren en situación irregular.
- Promover, con las reformas legales previas que procedan, el otorgamiento de la concesión automática de la autorización de residencia en el momento de la declaración de desamparo del niño.
- Instar la nacionalidad española de los niños y adolescentes tutelados que cumplan con los requisitos del artículo 22 del Código Civil, para los que se valore que esta decisión responde a su interés primordial, habiéndoles escuchado y atendiendo a su opinión.

Las garantías de acceso a la educación y la formación

- Agilizar (DGAIA) la tramitación de la documentación para los niños migrantes no acompañados, a fin de facilitarles el acceso a la formación ocupacional.
- Establecer, en colaboración con la Delegación del Gobierno, canales de priorización de la tramitación de documentación que afecte a niños no acompañados pendientes de acceso a la formación.
- Incrementar las estrategias de acompañamiento a la escolaridad de los niños extranjeros inmigrados no acompañados, para mejorar los resultados de estos niños en la finalización de las enseñanzas obligatorias y para promover su permanencia en el sistema educativo.
- Garantizar la escolarización de los niños migrantes no acompañados en edad de escolarización obligatoria, aunque esta edad sea próxima a los dieciséis años.
- Revisar los criterios de admisión en los PFI condicionados a la experiencia previa en la ESO, para evitar que la llegada reciente sea un obstáculo en el acceso a esta oferta.
- Aprovechar la reserva de plazas de alumnado con necesidades educativas específicas para la admisión de los niños extranjeros inmigrados no acompañados.
- Estudiar mecanismos para flexibilizar el acceso a los PFI que promuevan la participación de los niños migrantes no acompañados.
- Dada la importancia de los programas de nuevas oportunidades para combatir las desigualdades educativas y para garantizar el derecho a la educación en igualdad de oportunidades, promover un plan para intensificar la creación de oferta de PFI y otros programas de nuevas oportunidades por todo el país, hasta niveles equiparables a la media estatal, y para reducir las desigualdades territoriales de acceso existente, y que en la formulación de este plan se aborden las dificultades de acceso a esta oferta por parte de los niños extranjeros inmigrados no acompañados.
- Promover que el Servicio de Ocupación de Cataluña y el Departamento de Enseñanza trabajen para diseñar un modelo estable de centro de nuevas oportunidades que garantice la continuidad de los itinerarios formativos de los jóvenes con mayores dificultades de escolarización, y también que dé respuesta a las necesidades formativas de los niños migrantes no acompañados.
- Promover la oferta de formación ocupacional y de formación en alternancia.

- Establecer mecanismos para promover el acceso a los programas formativos subvencionados por los servicios públicos de empleo de niños no acompañados sin documentación, como el programa Nuevas oportunidades, especialmente cuando se desarrollan en colaboración con el Departamento de Enseñanza.
- Garantizar la máxima proactividad por parte del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias a la hora de acompañar el acceso de estos jóvenes extranjeros no acompañados tutelados por la DGAIA a los programas de formación ocupacional subvencionados por la Administración laboral.
- Promover la planificación territorial de la oferta formativa y de iniciación profesional que beneficie el proceso de inserción social de los jóvenes extranjeros no acompañados y garantizar el acceso.
- Garantizar el acceso inmediato a recursos de aprendizaje de las lenguas autóctonas, sea en los propios centros, sea en recursos del territorio.
- Elaborar un mapa y una programación de recursos formativos para el aprendizaje de las lenguas autóctonas en que los niños migrantes no acompañados puedan acceder y que detecte necesidades no cubiertas.

Refuerzo de los programas de salud mental para niños migrantes no acompañados y diseño de una estrategia global

- Mejorar la coordinación de los centros de primera acogida, centros de acogimiento y CRAE con los servicios de salud de la zona y garantizar la atención de los niños extranjeros no acompañados con problemas de salud mental y de adicciones.
- Promover (DGAIA) la formación de los profesionales educadores de los centros de acogimiento y de los CRAE en la atención socioeducativa de los niños con problemas de salud mental y de adicciones
- Prolongar (DGAIA) la atención residencial y asistencial de los jóvenes extranjeros no acompañados que hayan alcanzado la mayoría de edad (o que tengan el decreto de la Fiscalía de mayoría de edad), de forma que se evite, en su caso, el desinternamiento de estos jóvenes del sistema de protección a la infancia cuando tengan problemas de salud mental o de adicciones y estén en proceso de tratamiento médico.
- Garantizar la atención de los adolescentes migrantes no acompañados que presentan problemas de adicción a sustancias tóxicas en servicios especializados, para promover la deshabitación y desintoxicación.
- Dar una respuesta coordinada entre las administraciones implicadas, desde una perspectiva sociosanitaria y con la colaboración de las administraciones locales, para poder trabajar la problemática específica de los adolescentes no acompañados que consumen sustancias inhalantes.
- Detectar los niños y adolescentes tutelados que sufren esta problemática para derivarlos a los servicios especializados, así como los niños que puedan estar fuera del sistema de protección, viviendo en la calle, con esta problemática.
- Trabajar en la integración social de estos jóvenes cuando llegan a la mayoría de edad y fomentar el acompañamiento, la formación y el trabajo protegido para garantizar la inclusión social.

Elaboración de un plan de desinternamiento del sistema de protección y acompañamiento a la transición a la vida adulta

- Promover un plan individualizado de transición a la vida adulta para los niños migrantes no acompañados que prevea el proceso de desinternalización de los jóvenes migrantes no acompañados por mayoría de edad y que les prepare adecuadamente para este proceso de transición.
- Desarrollar medidas, integradas en el Proyecto educativo de centro (PEC) que garanticen el acompañamiento activo de los jóvenes extranjeros inmigrados no acompañados por parte de los profesionales del sistema protector hacia recursos alternativos en su proceso de desinternalización, e implementar protocolos de derivación efectiva y funcionales con estos recursos con el objetivo de garantizar la atención adecuada de las necesidades de estos jóvenes.
- En el proceso de desinternamiento de estos jóvenes, elaborar un protocolo de derivación con el SAIER en el que la DGAIA (o centro residencial donde se encuentren) envíe un informe detallado de derivación, caso por caso, y coordine con este servicio el proceso de desinternamiento para garantizar una atención adecuada de las necesidades sociales básicas de estos jóvenes.
- Valorar la idoneidad de los criterios de admisión al ASJTET para promover el acceso de los jóvenes migrantes extutelados al programa.
- Garantizar una oferta suficiente de dispositivos de transición promovidos directa o indirectamente por el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias para jóvenes migrantes no acompañados que abandonan el sistema protector, con el propósito de dar cobertura a las necesidades existentes.
- Consolidar las actuaciones de acompañamiento a la transición a la mayoría de edad para la diversidad de jóvenes extranjeros inmigrados no acompañados, no sólo para determinadas tipologías de jóvenes, aunque sea a través de dispositivos diferenciados en función de perfiles con necesidades también diferenciadas (también para jóvenes a quien se ha decretado la mayoría de edad).
- Incorporar en el reglamento que tiene que desarrollar la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, el acceso de los jóvenes migrantes no acompañados que no pueden prolongar la percepción de la prestación para jóvenes extutelados.
- Territorializar (Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias) la oferta de dispositivos de transición a la mayoría de edad para jóvenes extranjeros inmigrados no acompañados que hayan abandonado el sistema protector por mayoría de edad, a pesar de disponer de documentación en regla que acredita su minoría de edad, y promover la corresponsabilidad de las diferentes administraciones autonómicas y locales.
- Promover que el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias y las administraciones locales que, de acuerdo con las competencias asignadas, planifiquen y coordinen sus actuaciones a fin de garantizar el acceso de estos jóvenes extranjeros inmigrados no acompañados a los servicios sociales básicos en su proceso de desinternamiento, y que en este proceso cuenten con el acompañamiento de los servicios sociales de municipios que tengan centros de acogimiento y también otros municipios que, a pesar de no tener ubicados estos centros en su territorio, dispongan de una cartera de servicios sociales idónea para dar respuesta a sus necesidades de integración social.
- En coordinación con las entidades gestoras de estos servicios, revisar los reglamentos de funcionamiento interno de los pisos de transición a la vida adulta y sus regímenes sancionadores.

En cuanto a los jóvenes migrantes a los que se ha decretado la mayoría de edad:

- Desarrollar un plan para la atención de los jóvenes migrantes no acompañados con decreto de mayoría de edad de la Fiscalía.
- Proporcionar un tratamiento específico a los jóvenes a los que se ha determinado una mayoría de edad médica a través de las pruebas correspondientes y que, a criterio de los profesionales que se ocupan de atenderlos, pueden ser menores de edad cronológica (o también en casos de jóvenes carentes de autonomía).
- Garantizar la posibilidad, prevista en la LDOIA, de desarrollar medidas asistenciales más allá de la mayoría de edad, y que estas medidas sean activadas en los casos de jóvenes extranjeros inmigrados no acompañados, de acuerdo con su situación de vulnerabilidad social.
- Promover que el decreto de Fiscalía, a pesar de que determine una mayoría de edad, no exima a la DGAIA de sus competencias de atender a cualquier persona sobre la que exista indicios de minoría de edad, de acuerdo con los artículos 98 y 110 de la LDOIA, y que la decisión de cesar sus actuaciones esté determinada por una valoración global de cada caso, especialmente de su situación de riesgo social.

Elaboración de un circuito específico de atención de niños víctimas de tráfico, explotación sexual y otras situaciones de riesgo

- Empezar las acciones que se consideren oportunas para que la DGAIA inicie un abordaje específico e integral de las necesidades de los niños y adolescentes que hayan sido víctimas de tráfico de personas y de explotación sexual, a fin de garantizarles una protección real y efectiva, atendiendo a su situación de especial vulnerabilidad y el derecho de estos menores de edad a recibir una atención especializada por parte de la Administración que dé respuesta a las necesidades que presentan a raíz de la situación de explotación vivida.
- Elaborar un circuito específico de abordaje y atención a las víctimas menores de edad de tráfico de seres humanos que pueda ser recogido en una instrucción y que incorpore la perspectiva de la diversidad de género en las diferentes tipologías de tráfico de que pueden ser víctimas los menores de edad (e instar la incorporación del circuito determinado en la instrucción que elabore la DGAIA en el Protocolo de protección de las víctimas de tráfico de seres humanos en Cataluña y el Protocolo marco estatal).
- Garantizar una asistencia, un apoyo y una valoración adecuada de la situación de riesgo en la que pueden encontrarse los niños o adolescentes, atendiendo a:

El marco legal y los aspectos judiciales, policiales, sociales, laborales, sanitarios y de documentación que intervienen en el abordaje del tráfico de niños y adolescentes con finalidad de explotación sexual u otras situaciones análogas.

Los indicadores que permitan identificar las posibles víctimas, desde las particularidades propias de cada ámbito de intervención.

La evaluación de los factores de riesgo y de protección de las víctimas menores de edad que se encuentran en estas situaciones.

Los procedimientos de atención y escucha, incluyendo entrevistas individuales especializadas, entendiendo la detección como un proceso perdurable en el tiempo en muchas de estas situaciones, con el conocimiento necesario por parte de los

profesionales de habilidades comunicativas adecuadas para establecer vínculos de confianza y de proximidad con las víctimas menores de edad afectadas. El estudio en cada situación de la conveniencia de instar los trámites de la vía de la protección internacional.

- Garantizar la formación y la capacitación especializada de los profesionales que intervienen en estas situaciones para asegurar las competencias, las habilidades y el conocimiento de los aspectos jurídicos y técnicos necesarios para realizar una valoración adecuada de la situación de riesgo en la que pueden encontrarse los niños o adolescentes, así como para ofrecerles una asistencia y un apoyo adecuado y, en su caso, protección.
- Incorporar la variable de víctima de tráfico de seres humanos en el sistema de información Sini@ de DGAIA, para diagnosticar y contabilizar estos casos.