



## La situación de los menores extranjeros no acompañados en la Comunidad Foral de Navarra



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**







INFORME ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN  
DE LOS MENORES EXTRANJEROS NO  
ACOMPAÑADOS EN LA COMUNIDAD  
FORAL DE NAVARRA



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

**Título: La situación de los meores extrñjeros no acompañados en la Comunidad Foral de Navarra**

Edita: Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

© Octubre de 2008

Diseño y maquetación: Carlos Fernández Prego

Imprime:

Depósito Legal:

Impreso en Papel 100% reciclado y totalmente libre de cloro con bajo impacto ambiental en todo su ciclo de vida, que cuenta con las siguientes certificaciones: Ángel Azul, Nordic Swan y Etiqueta Ecológica de la Unión Europea



# 0

---

ÍNDICE

# ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN. OBJETO DEL INFORME. ....	1
II. LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS. CONCEPTO Y APROXIMACIÓN A SU PROBLEMÁTICA. ....	2
III. MARCO JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN A LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS. ....	4
IV. DIMENSIÓN DE ESTA REALIDAD EN LA COMUNIDAD FORAL. ...	7
V. EL PROGRAMA DE MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS PROCEDENTES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS. ...	8
1. Antecedentes. ....	8
2. Diseño del programa. ....	10
3. Actuaciones de investigación llevadas a cabo por esta Institución. ...	12
a) Visitas a las dependencias de la Dirección General de Familia (Servicio de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia). Entrevistas, petición de documentación y examen de expedientes. ....	12
b) Visita al centro de acogida de menores extranjeros no acompañados, ubicado en la localidad de Zabal. ....	14
c) Relaciones de convivencia. ....	17
d) Aspectos destacables que producen especial preocupación. ....	17
4. Valoración global del programa. ....	18
VI. OTROS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS ACOGIDOS EN LA COMUNIDAD FORAL. ....	19
VII. LA OPINIÓN DE LOS PROPIOS MENORES. ....	20
VIII. LA COORDINACIÓN CON LA FISCALÍA. ....	23
IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. ....	23

# 1

---

INTRODUCCIÓN  
OBJETO DEL INFORME



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

## 1. INTRODUCCIÓN OBJETO DEL INFORME.

La Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, habilita a éste para presentar ante el Parlamento de Navarra informes monográficos o especiales, cuando determinadas circunstancias así lo aconsejen.

11

Recientemente, fue presentado ante dicho Parlamento un informe especial titulado “La actuación de las Administraciones Públicas en materia de protección de menores”. Al exponer el alcance del referido informe, se hacía alusión a que en el mismo no se abordaban algunas problemáticas específicas que habían comenzado a vislumbrarse en Navarra, como es el caso de los menores extranjeros no acompañados.

No obstante ello, sí se hacía alguna alusión tangencial al asunto. En este sentido, entre las recomendaciones formuladas en aquel informe especial se encontraba una cuyo tenor literal era el siguiente:

*“Se anima a la Dirección General de Familia del Departamento de Bienestar Social a continuar con el*

*diseño y puesta en marcha de un recurso para menores extranjeros no acompañados que permita acoger solidariamente en Navarra a los menores que llegan a las Islas Canarias...”.*

Tal recomendación respondía a una realidad que empezaba a manifestarse durante el periodo en el que fue elaborado el informe: la implicación de la Comunidad Foral en un programa de acogida de menores extranjeros no acompañados que llegaban al territorio nacional a través de las Islas Canarias, dada la situación de colapso y bloqueo en que se encontraban los recursos especializados de atención de esta Comunidad Autónoma.

Durante la presentación del informe, fue solicitada la emisión de otro que tuviera por objeto específico esta realidad. Este Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral Navarra accedió a tal solicitud, considerando pertinente, dado el tiempo transcurrido, analizar con carácter especial la situación en nuestro territorio de los menores extranjeros no acompañados.

Por lo expuesto, es objeto del presente informe analizar con profundidad y comprobar cuál ha sido y es la actuación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (compe-

tente en esta materia), a través del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, en relación con esta problemática específica que atañe a los menores extranjeros no acompañados.

A ello se suma que el art. 14.3 de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia, dispone que *“el Defensor del Pueblo velará por la defensa de los derechos de la infancia y de la adolescencia arbitrando las medidas oportunas”*. Entre tales medidas, se encuentra la de *“valorar la situación de la infancia y la adolescencia de la Comunidad Foral para que se cumplan de forma efectiva los programas y actuaciones previstas en la ley”*.

No podemos finalizar esta breve introducción sin agradecer al Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, a las Asociaciones Nuevo Futuro, Xilema y Sin Fronteras, al Presidente del Concejo de Zabal y a la Fiscalía, su disposición y la colaboración prestada para la elaboración de este informe. Asimismo, han de agradecerse las valiosas aportaciones realizadas por los propios menores destinatarios del mismo. Todos ellos han contribuido decisivamente a que esta Institución pueda formarse una imagen fiel de la realidad social aquí abordada.

Señalar, asimismo, por lo que a las referencias temporales se refiere, que la elaboración del presente informe finalizó a principios de junio de 2008. Por ello, procede advertir que, a la fecha de su presentación ante el Parlamento de Navarra, puede que algunos datos o aspectos relativos a su contenido hayan variado. No obstante, entendemos que ello no perjudica la función o virtualidad esencial del informe.



# 2

---

LOS MENORES EXTRANJEROS  
NO ACOMPAÑADOS.

CONCEPTO Y APROXIMACIÓN  
A SU PROBLEMÁTICA



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

## 2. LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS.

### CONCEPTO Y APROXIMACIÓN A SU PROBLEMÁTICA.

17

Con la denominación de menores extranjeros no acompañados (MENA) nos referimos, de acuerdo con la definición formulada por el Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas y la Organización *Save the Children* en su Declaración de Buenas Prácticas, a los menores de dieciocho años que están fuera de su país de origen y separados de sus padres o de su cuidador habitual.

Esta noción es completada por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas que, en su Observación General núm. 6 (2005) relativa al trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, los define como “los menores que están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad”. Esta definición ha sido acogida por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en su Recomendación CM/Rec(2007)9 a los Estados

miembros sobre los proyectos de vida a favor de los menores inmigrantes no acompañados, de 12 de julio de 2007.

También el Derecho Comunitario se ha ocupado de precisar el concepto. De este modo, se define al menor extranjero no acompañado como “el menor de dieciocho años que llega al territorio de los Estados miembros sin ir acompañado de un adulto responsable del mismo, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres, y mientras no esté efectivamente bajo el cuidado de tal adulto responsable de él” (Directiva 2003/9/CE, del Consejo, de 27 de enero de 2003, y Directiva 2001/55/CE, del Consejo, de 20 de julio de 2001). Además, en este concepto se incluye también “a los menores que dejan de estar acompañados después de haber entrado en el territorio de los Estados miembros”. Ambas definiciones tienen su origen en la Resolución del Consejo de Europa 97/C 221/03, de 26 de junio de 1997, relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros, aunque ésta no incluía los menores que se quedan solos después de entrar en territorio de la Unión.

La llegada de los menores extranjeros no acompañados a nuestro país se inscribe en el contexto del actual fenómeno migratorio. En este sentido, la huida del hambre y de las guerras determina que numerosos grupos de personas

empresan camino hacia aquellos países donde suponen que van a ver colmadas sus expectativas de una vida mejor (así queda reflejado en el artículo “Esbozo de la situación de los niños no acompañados en el mundo”, publicado por el Servicio Social Internacional en su Boletín núm. 5, pp 6-8).

Si bien este fenómeno, hasta fechas recientes, estaba circunscrito generalmente a personas mayores de edad, en la actualidad es posible identificar un nuevo sujeto migratorio, ya no sólo en España, sino en toda Europa: los menores de edad.

Los menores no son un grupo homogéneo en cuanto a sus motivaciones y su situación. Las razones que impulsan a estos menores a salir de sus países pueden ser muy variadas: pobreza, catástrofes naturales, guerras, desestructuración familiar, desprotección institucional, etc. En algunos casos, son los propios padres quienes envían a sus hijos a países en los que esperan encuentren un futuro mejor, con la finalidad de que, en último término, ello redunde en un beneficio para el grupo familiar.

Otros menores huyen además por miedo: miedo a la persecución, a sufrir las consecuencias de un conflicto armado o graves disturbios en su país de origen o a sufrir situaciones que impliquen violaciones de derechos humanos. En este

sentido, existen algunas violaciones de derechos que afectan especialmente a los menores, como son la explotación sexual o laboral, el reclutamiento forzoso, la ablación, el matrimonio forzoso u otras prácticas tradicionales perjudiciales. Estos menores, según indica el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, podrían tener la condición de refugiados y, por tanto, acceder a la protección especial que se deriva de la concesión de asilo.

Con todo, por lo que se refiere a España, al igual que otros países del sur de Europa, en cuanto carecen de tradición como países de asilo, los menores extranjeros no acompañados suelen obedecer al perfil de inmigrantes por razones económicas. La mayoría viene a España con marcadas expectativas laborales. Ha señalado la doctrina que éste es el origen de su problemática social y jurídica. Mientras en su país viven, se comportan y son tratados como adultos, se encuentran un sistema que los trata como niños, protegiéndolos desde una óptica que no es la suya y que, de hecho, impide la realización de su proyecto migratorio, conducente más a la mejora de su situación económica y la de su familia que a la de mejorar su formación o salud.

Su situación también es problemática desde el punto de vista del Derecho, aun dentro del colectivo de los inmigrantes,

puesto que los menores extranjeros no acompañados plantean una situación dialéctica por su doble condición: de inmigrantes irregulares, con la restricción de derechos que esta situación conlleva, por un lado, y de menores de edad, que les garantiza una protección que no siempre coincide con la ayuda que ellos desean o demandan, por otro.

Estos menores emigran sin familia, de manera irregular, y se encuentran en el territorio español sin representación legal y en situación de desamparo. Por ello, no es dudoso el hecho de que las medidas de protección existentes en nuestro ordenamiento jurídico son también extensibles a estos menores. A esta cuestión dedicaremos el apartado siguiente del presente informe.





# 3

---

MARCO JURÍDICO  
DE LA PROTECCIÓN A LOS  
MENORES EXTRANJEROS NO  
ACOMPAÑADOS



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

### 3. MARCO JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN A LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS.

25

**N**o es objeto del presente informe entrar a analizar y describir de un modo profundo y exhaustivo el estatus jurídico del menor. Procede, a estos efectos, la remisión a lo dispuesto en el apartado quinto (marco normativo) del informe de esta Institución relativo a “La actuación de las Administraciones Públicas en materia de protección de menores”. Sí procede, por el contrario, hacer alusión a algunos aspectos que específicamente afectan al colectivo objeto de análisis en el presente informe.

Como hemos apuntado, los menores inmigrantes tienen derecho a la protección pública y, además, lo tienen en igualdad de condiciones con los españoles.

Tal conclusión deriva, en primer lugar, de lo dispuesto en la Constitución Española, cuyo art. 39.4 establece que “los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velen por sus derechos”.

En materia de protección a la infancia, se intensifica la protección de los derechos y nuestra Constitución no diferencia entre menores españoles y extranjeros, puesto que los textos internacionales relativos a los derechos de los menores expresamente impiden la posibilidad de que se produzca ningún tipo de discriminación. Tampoco permiten estos textos las producidas en razón de la nacionalidad, que es la circunstancia introducida como elemento diferenciador o discriminador en la legislación de extranjería.

La remisión de la Constitución a los tratados internacionales en lo que respecta a la protección de la infancia, supone la vinculación a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989. En ella se establece el principio general que informa el conjunto del “Derecho de Menores”, que no es otro que la prevalencia del supremo interés del menor en toda actuación y decisión que le afecte. El principio queda recogido en el art. 3 de la Convención, que señala lo siguiente:

*“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, la consideración primordial a que se atenderá, será el interés superior del niño”.*

En lo que específicamente atañe a la inmigración, el art. 8 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño prevé el derecho de todo niño a preservar su identidad. Ello implica no sólo el derecho de todo niño a tener un nombre, una nacionalidad y a conocer su procedencia, sino que obliga a todas las autoridades de los Estados que la suscribieron a utilizar todos los medios que estén a su alcance para que el niño no pierda dicha identidad. En el caso de menores extranjeros dicho derecho se concreta en la obligación que tienen las autoridades españolas de reconocer al menor extranjero a través de su propio nombre, edad, nacionalidad, procedencia, origen, cultura, así como otros rasgos conformadores de su personalidad.

Además, de acuerdo con las disposiciones de la Convención, al niño también le corresponden determinados derechos de prestación social, que, si bien pueden tener algunas restricciones en referencia a los adultos, no las tienen cuando se trata de su disfrute por los menores de edad. Por lo tanto, el derecho a la asistencia sanitaria, a la educación y al acceso al sistema de servicios sociales corresponde en todo caso a los extranjeros en condiciones de igualdad con los nacionales, con independencia de su situación regular o no en España. Así lo disponen, por otro lado, los arts. 9.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los

extranjeros en España, respecto del derecho a la educación, y el art. 12.3 de la misma, respecto a la asistencia sanitaria.

En el ámbito comunitario, ya hemos apuntado la existencia de la Resolución del Consejo de la Unión, de 26 de junio de 1997, sobre menores no acompañados procedentes de terceros países, que se refiere a los nacionales de Estados no pertenecientes a la Unión Europea de menos de dieciocho años que entren en el territorio de los Estados miembros sin ir acompañados por un adulto responsable de ellos.

28

Entre las garantías incluidas en la Resolución, se encuentra la relativa a la necesidad de tratar de determinar cuanto antes la identidad del menor tras su llegada, así como la circunstancia de que no va acompañado, especificando diferentes medios para la obtención de datos sobre la identidad y la situación del menor, en particular mediante una entrevista que debería celebrarse lo antes posible y en condiciones adecuadas a su edad.

Por otro lado, dicha Resolución dispone que, cuando un menor no esté autorizado a prolongar su estancia en un Estado miembro, el Estado miembro en cuestión sólo podrá devolver el menor a su país de origen o a un tercer país dispuesto a admitirlo si se comprueba que, desde el momento

de su llegada, será recibido y pasará a estar a cargo, de forma adecuada y en función de las necesidades de su edad y grado de autonomía, bien de sus padres o de otros adultos que se ocupen de él, bien de instancias gubernamentales de su país de origen o de terceros países a fin de encontrar una solución duradera adecuada.

En el ámbito interno, ha de hacerse somera referencia a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Ésta, como no podía ser de otro modo, equipara a todos los menores en derechos. Así se desprende de su art. 1, que determina el ámbito de aplicación de la ley por referencia a *“los menores de dieciocho años que se encuentren en territorio español”*. Es decir, la protección es aplicable a todos los menores, sin distinción por razón de nacionalidad.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, contempla, en el capítulo dedicado a las situaciones de los extranjeros, un precepto dedicado a la *“Residencia de menores”* (art. 35). Tal precepto dispone que, en los supuestos en que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado localicen a un extranjero indocumentado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se le dará, por

los servicios competentes de protección de menores, la atención inmediata que precise, de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor, poniéndose el hecho en conocimiento del Ministerio Fiscal, que dispondrá la determinación de su edad, para lo que colaborarán las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario, realizarán las pruebas necesarias. Determinada la edad, si se tratase de un menor, el Ministerio Fiscal lo pondrá a disposición de los servicios competentes de protección de menores.

El precepto legal continúa señalando que la Administración del Estado, conforme al principio de reagrupación familiar del menor y previo informe de los servicios de protección de menores, resolverá lo que proceda sobre el retorno a su país de origen o a aquél donde se encontrasen sus familiares o, en su defecto, sobre su permanencia en España.

No obstante, se considerará regular a todos los efectos la residencia de los menores que sean tutelados por una Administración Pública. A instancia del organismo que ejerza la tutela y una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia al país de origen, se le otorgará un permiso de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores.

El precepto legal ha sido desarrollado por el art. 92 (“*Menores extranjeros no acompañados*”) del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. El art. 111 del mencionado Real Decreto crea el denominado “*Registro de Menores extranjeros no acompañados*”. En el registro, cuya gestión corresponde a la Administración del Estado, constarán los datos identificativos del menor, incluida la prueba de determinación de edad, el centro de acogida en el que se encuentre y el organismo público bajo cuya protección se halle. Se establecen, por otro lado, obligaciones de comunicación al Registro a cargo de los servicios competentes en materia de protección de menores.

Por último, para completar el marco jurídico de aplicación, procede señalar que, en el ámbito de Navarra, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto por la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia. Su objeto es asegurar la protección integral a los menores en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra (art. 1) y las medidas previstas en ella serán de aplicación a todos los menores que tengan su domicilio o se encuentren transitoriamente en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra.

Esto es, el sistema de protección diseñado en esta Ley Foral se aplicará, en coherencia con la normativa internacional y estatal, sin distinción alguna por razón de nacionalidad o situación administrativa del menor.



# 4

---

DIMENSIÓN DE ESTA REALIDAD  
EN LA COMUNIDAD FORAL



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

## 4. DIMENSIÓN DE ESTA REALIDAD EN LA COMUNIDAD FORAL.

**A**nte todo, hemos de señalar que, a tenor de los datos disponibles, la presencia de menores extranjeros no acompañados en territorio de la Comunidad Foral de Navarra tiene una entidad relativamente escasa. Así, mientras que en el conjunto del territorio estatal son numerosos los menores en tal circunstancia y los centros y recursos destinados a ellos, no puede decirse lo propio en nuestro caso.

35

En concreto, los datos recabados del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, y corroborados por la Fiscalía de Menores, arrojan una cifra total de 17 menores en tal situación en junio de 2008, con la siguiente distribución:

- a) Por un lado, existe un recurso específico para menores extranjeros no acompañados (programa MENA), creado en el año 2007, a partir de una iniciativa de la Administración General del Estado para la redistribución de los menores que, en número excepcional, llegaban a la Comunidad Autónoma de Canarias. En este marco, mediante la suscripción de un convenio de colaboración entre la Administración estatal y la

Administración Foral, fueron acogidos por esta última 10 menores no acompañados.

La gestión de estas 10 plazas, en régimen de acogimiento residencial, fue objeto de concurso público, resultando adjudicado a la Asociación Nuevo Futuro.

Los 10 menores residen, desde que llegaron en 2007 hasta el momento actual, en la localidad de Zabal (Valle de Yerri), en un centro gestionado por dicha Asociación. De estos 10 menores, 7 son naturales de Senegal, 2 de Gambia y 1 de Mali.

- b) Por otro lado, existen 7 menores acogidos en los recursos “ordinarios” del sistema de protección de menores (es decir, juntamente con otros menores necesitados de protección). De estos 7 menores, 6 son nacionales de Marruecos y residen en diversos pisos tutelados ubicados en Pamplona; el restante tiene nacionalidad congoleña y se encuentra en un piso tutelado situado en la localidad de Villava.

Como puede apreciarse, el número de menores extranjeros no acompañados que se encuentran en nuestro territorio no es alto. A título comparativo,

baste señalar que, en el caso de la Comunidad Autónoma Vasca, son más de 3.000 los menores extranjeros no acompañados que en los últimos años han pasado por los servicios de protección y que, en concreto, sólo en el año 2007 han sido acogidos algo más de 600 nuevos. Así lo señala el *Ararteko* en el informe anual correspondiente a 2007 y dirigido al Parlamento Vasco.

Podemos, por lo tanto, afirmar que, en términos relativos, la dimensión de esta realidad en nuestra Comunidad Foral cabe calificarla de “escasa”.

En el presente informe nos centraremos, principalmente, en analizar el funcionamiento del primero de los recursos señalados, en tanto en cuanto el mismo está destinado de forma específica a menores extranjeros no acompañados. Ello sin perjuicio de referirnos, de un modo más somero, a los restantes casos reseñados.





# 5

---

EL PROGRAMA DE MENORES  
EXTRANJEROS NO  
ACOMPAÑADOS PROCEDENTES  
DE LA COMUNIDAD  
AUTÓNOMA DE CANARIAS



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

## 5. EL PROGRAMA DE MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS PROCEDENTES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.

### 1. ANTECEDENTES.

Con fecha 8 de septiembre de 2006, por parte de la Subdirección General de Infancia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se elaboró un informe sobre la intervención a seguir con menores extranjeros no acompañados que estaban llegando a la Comunidad Autónoma de Canarias. En dicho informe, tras recordar el ámbito competencial general en materia de protección de menores, se abordaba la posibilidad de actuaciones especiales con los menores que estaban llegando a dicha Comunidad Autónoma y, por lo que ahora interesa, se propugnaba su redistribución entre otras Comunidades Autónomas.

Se aludía en tal informe a la excepcionalidad de la situación producida en Canarias, donde los recursos materiales y personales para atender a los menores se hallaban desbordados, y a la necesidad de buscar soluciones urgentes para mantener un adecuado nivel de protección.

En este contexto, se apelaba a los principios de solidaridad y de coordinación interautonómica para que, en supuestos

excepcionales como el que acontecía, se produjera una redistribución equitativa de los menores entre las Comunidades y Ciudades Autónomas. Y ello con la finalidad de que la carga de la atención de tales menores no recayera de modo desproporcionado en determinadas Comunidades que, por la proximidad con el país de origen o facilidad para llegar desde los mismos, soportasen mayor presión migratoria.

Se postulaba la suscripción de un concierto con las Comunidades Autónomas, para que un número a concretar de menores extranjeros no acompañados llegados al territorio canario fueran trasladados, asumiendo la Comunidad receptora los deberes de protección y financiando el gasto que tal protección supusiera la Administración del Estado, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Ello conllevaría que la Comunidad Autónoma de Canarias dejaría de ser la tutora legal de estos menores (con la consiguiente anulación de la declaración de desamparo y/o guarda) y que la Comunidad Autónoma de destino pasaría a ser la entidad pública competente para su protección, en las mismas condiciones que los demás menores en situación de desprotección residentes en esta última.

Como ya se ha señalado, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se encargaría de la financiación de los gastos correspondientes a esta protección, sin que supusiera coste para la Comunidad Autónoma de destino, con la que se suscribiría el pertinente Convenio de Colaboración. Además, el Ministerio Fiscal en ambas Comunidades Autónomas estaría conveniente informado de toda la operación, dada la competencia que le confieren las leyes a esta institución, de defensa del menor, vigilancia de la legalidad y adecuación de las medidas dictadas para su protección y seguimiento de su aplicación.

En consonancia con el informe anterior, fue elaborada una propuesta conjunta de la Administración General del Estado y del Gobierno de Canarias, para el traslado y atención a menores extranjeros no acompañados desplazados a la península desde Canarias, concretándose aspectos esenciales del programa, como el protocolo de traslado y las actuaciones a llevar a cabo antes de proceder al mismo (reseña policial de cada menor e incorporación de sus datos al Registro Policial de menores extranjeros no acompañados; realización de las pruebas de determinación de edad del menor; informe social del menor, incluyendo datos que posibiliten su identificación y la de su familia; documentación administrativa referida a la tutela y guarda del menor).

También por parte de la Administración del Estado fue elaborado un “Programa Especial para el Traslado y Atención de MENA desplazados desde Canarias”, justificándose el programa (principio de solidaridad), definiéndolo, fijando sus objetivos y determinando el protocolo de actuación a seguir (actuaciones previas al traslado, traslado, llegada a la Comunidad de destino, coordinación y seguimiento). En el programa se prevé asimismo la financiación, a cargo del Estado, a razón de 80 euros por MENA y día.

Para entonces, ya en octubre de 2005, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud habían suscrito un convenio de colaboración para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes. Es en el marco de este convenio, con ocasión de su prórroga para el ejercicio 2007, donde se recoge el “Programa especial para la atención de menores extranjeros no acompañados desplazados desde Canarias”.

En concreto, el Plan de Acción anexo al convenio recoge una serie de programas, entre los cuales se encuentra el que ahora nos interesa, consistente en la acogida humanitaria de menores no acompañados desplazados desde

Canarias. Así, se determinó que serían 10 menores los que llegarían a nuestra Comunidad, con edad superior a 16 años y con posibilidad de acceder a permiso de residencia.

En principio, el programa contemplaba una duración desde 1 de mayo hasta 31 de diciembre de 2007. No obstante, el mismo ha sido prorrogado para el año 2008.

## 2. DISEÑO DEL PROGRAMA.

Ya en el precitado Plan de Acción anexo al convenio entre las Administraciones Estatal y Foral se fijaban algunos elementos básicos del programa, que, a continuación, reproducimos:

- Actuación: Programa especial de acogida para el traslado y atención a menores extranjeros no acompañados desplazados desde Canarias.
- Descripción: Acogida humanitaria de menores no acompañados.
- Distribución territorial: Navarra

- Población a la que se dirige: 10 menores no acompañados, mayores de 16 años y con posibilidad de acceder a permiso de residencia en Navarra.
- Instrumentos de gestión: convenio de colaboración y contrato de asistencia técnica.
- Presupuesto total de la acción: 196.000 euros (año 2007), financiados íntegramente por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sin coste para la Comunidad Foral.
- Órgano responsable: Dirección General de Familia del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.
- Entidad ejecutora: entidad de iniciativa social a la que se adjudique el contrato.
- Fecha de realización y duración: 1 de mayo a 31 de diciembre de 2007 (si bien, como se ha dicho, se ha producido la prórroga hasta 31 de diciembre de 2008).

Teniendo en cuenta lo anterior, por Resolución 386/2007, de 3 de abril, de la Directora General de Familia, se aprobó el expediente de contratación para la gestión de 10 plazas de acogi-

miento residencial para menores extranjeros no acompañados (MENAS), disponiéndose la apertura del correspondiente procedimiento licitatorio. Tramitado éste, el contrato, de asistencia técnica, fue adjudicado a la Asociación Nuevo Futuro, formalizándose el citado contrato con fecha 14 de mayo de 2007.

Del contenido del contrato, y sus correspondientes pliegos, procede destacar:

**47**

- Es objeto de contratación la gestión de una residencia de 10 plazas para menores extranjeros no acompañados, con expediente de tutela a asumir por la Comunidad Foral de Navarra. Es decir, la tutela de tales menores, previa declaración de desamparo, sería asumida por la Administración Foral, delegándose la guarda y custodia en la entidad gestora.
- A los efectos de posibilitar la integración adecuada de estos menores en la sociedad navarra y el desarrollo de su personalidad, los menores se incorporarán a un programa de Escuela Taller (se trata éste de un programa mixto, de carácter formativo y laboral).
- Son destinatarios del programa los menores extranjeros no acompañados, entre 16 y 18 años, proceden-

tes de Canarias y derivados por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, con la finalidad de realizar un plan de intervención acorde con las necesidades del joven.

- Entre las funciones a realizar por el gestor del servicio se encuentran las siguientes: la apertura del centro durante todo el año; proporcionar a los menores una atención integral para el desarrollo armónico de su personalidad y para facilitar su integración en la sociedad, atendiendo a sus necesidades físicas, emocionales y laborales; observar y estudiar las características del joven en orden a adoptar medidas educativas y/o laborales adecuadas a sus necesidades; proporcionar a los jóvenes la atención integral precisa para su estancia, alojamiento, manutención, atención social, sanitaria, jurídica, servicios de limpieza, etc.
- En cuanto los recursos materiales, se establece que el centro se ubique en un espacio independiente, al margen de una comunidad de vecinos.

Se deberá contar con un espacio suficiente y amplio donde poder alojar a los 10 menores y sus responsables. Se necesitarían, al menos, 4 habitaciones

dobles y 2 individuales, 3 baños, cocina, 2 salas de estar o espacios multiusos y un cuarto educador. Asimismo, espacios necesarios para funciones administrativas, de evaluación psicológica y reuniones.

Por último, se especifica que el centro deberá disponer de mobiliario, utensilios, aparatos y enseres apropiados para la vida diaria, garantizando la seguridad y el bienestar de los menores.

- Por los que a los recursos humanos atañe, se prevé que el número de profesionales será el necesario para la atención integral de estos menores, debiendo reunir la formación y el perfil adecuado para la ejecución de este contrato.

A tal efecto, habrán de existir, al menos, las siguientes figuras:

- a) Coordinador del recurso, con la titulación de Derecho, Psicología, Pedagogía o Diplomaturas en el ámbito de lo social.
- b) Educadores/Cuidadores: con la titulación de Psicología, Pedagogía o Diplomaturas en el ámbito de lo social.

- En materia económica, se establece que el costo previsto para atención integral de los menores es de 80 euros por menor y día.
- Se prevé asimismo la documentación que se acompañará al ingreso (resolución de tutela, datos existentes de identificación del menor y de localización de su familia, determinación de edad por prueba ósea realizada, informe de los hechos que motivan el ingreso y cuantos informes sociales, psicológicos y pedagógicos sean aportados).
- Se dispone que el plazo de permanencia en el centro vendrá marcado por las características y circunstancias de cada menor.
- Finalmente, se contempla la coordinación entre la Administración (que ejercerá la tutela) y el personal responsable del centro (acogimiento residencial). Así, se prevé el mantenimiento de una reunión quincenal en la que se intercambiará la pertinente información. Al margen de estas reuniones formales y previamente establecidas, se mantendrá contacto telefónico o personal puntualmente para resolver problemas concretos que surjan en el seguimiento de los menores.

### **3. ACTUACIONES DE INVESTIGACIÓN LLEVADAS A CABO POR ESTA INSTITUCIÓN.**

**a) Visitas a las dependencias de la Dirección General de Familia (Servicio de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia). Entrevistas, petición de documentación y examen de expedientes.**

51

En primer lugar, desde esta Institución se solicitó la colaboración de la Dirección General de Familia, entrevistándonos para conocer la situación actual, instando la aportación de diversa documentación necesaria para la elaboración de este informe y accediendo personalmente a los expedientes abiertos a los 10 menores llegados a nuestro territorio. Como ya hemos señalado, 7 son naturales de Senegal, 2 de Gambia y 1 de Mali.

Comprobamos que en el expediente personal de cada uno de los menores consta, inicialmente, abundante información y documentación procedente de la Comunidad Autónoma de Canarias (identificación personal, asignación de número de Seguridad Social, aspectos familiares, pruebas de edad, informes sanitarios, sociales, educativos, etc...). La recepción de tal documentación integrada en el expediente personal ya estaba contemplada, como hemos visto con anterioridad, en

el convenio suscrito con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Por lo que respecta a la documentación elaborada por la Administración de la Comunidad Foral, hemos de señalar que, en todos los casos, la misma ha cumplido con su obligación de declarar el desamparo, asumiendo su tutela, y haciendo coincidir su fecha con la del acta de entrega del menor.

Ha de resaltarse, pues, como aspecto positivo, que la Dirección General de Familia ha cumplido de forma diligente con sus obligaciones de protección, declarando de forma inmediata a la llegada a nuestro territorio el desamparo del menor y la asunción de la tutela administrativa.

A este respecto, cabe resaltar que, en el presente año 2008, el Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales recomendó a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía que *“se dicten las instrucciones oportunas para que se acuerde declarar el desamparo de los menores extranjeros no acompañados, que se encuentren bajo responsabilidad de esa Administración y que se mantenga ésta en tanto no se transfiera la responsabilidad a otra autoridad, se produzca la reagrupación familiar o alcance el*

*interesado la mayoría de edad*". En dicha recomendación, juntamente con la declaración de desamparo, se instaba a la asunción de la tutela por parte de la Administración Pública. Nos congratula, pues, apreciar que en nuestra comunidad el contenido de dicha recomendación ya venía aplicándose con anterioridad a su dictado.

En lo que atañe al seguimiento posterior de la situación y evolución de los 10 menores, acogidos por la Asociación Nuevo Futuro, en el centro de Zabal, apreciamos que la Dirección General de Familia, en enero de 2008, elaboró un informe a solicitud del Ministerio de Asuntos Sociales.

El informe se introduce con los datos identificativos de los menores, país de procedencia, edad e institución de acogida, y se estructura en cuatro partes:

- Situación educativa: se da cuenta del dominio o carencias en el lenguaje, oral y escrito, de la formación recibida en la Comunidad de Canarias y de la escolarización actual en la correspondiente Escuela Taller.
- Proceso de integración social: se informa acerca del proceso de adaptación del menor al entorno (edu-

cadores, vecinos del pueblo, compañeros, etc.), de la realización de tareas en el hogar, así como de las actividades deportivas o de ocio que acostumbra a realizar.

- Posibilidad de reagrupación familiar en España o en el país de origen: se ofrece información acerca de la existencia y contacto con familiares y, en su caso, de la localización de alguno de ellos en España.
- Aspectos de interés: se informa acerca de cuestiones varias, tales como problemas de salud o incidentes acaecidos.

En las entrevistas mantenidas con los responsables en la materia se nos explica que, actualmente, el principal problema pendiente de solucionar es el relativo a la renovación de permisos de residencia y trabajo (se extinguen próximamente, en junio de 2008, con anterioridad a la finalización del programa que se está ejecutando). Se nos informa que se están manteniendo contactos con las autoridades de la Administración del Estado competentes en la materia, con la finalidad de agilizar la tramitación, cuestión esta que consideramos imprescindible con la finalidad de garantizar la continuidad de los programas desarrollados.

La gestión de expedientes por parte de la Dirección General de Familia nos parece correcta, si bien es cierto que la información acumulada en el seguimiento de los menores desde su llegada a territorio navarro puede ser mejorable y más completa. En este sentido, animamos a dicho órgano administrativo, en cuanto al mismo corresponde la tutela de los menores, a que, en la medida de lo posible, refuerce la citada labor de seguimiento.

No obstante, somos conscientes, como ya expusimos en nuestro anterior informe especial emitido en materia de menores, de que los órganos competentes en la misma soportan una carga de trabajo excesiva para los recursos personales de que disponen, motivo éste que puede explicar la ligera deficiencia observada en los expedientes analizados.

#### **b) Visita al centro de acogida de menores extranjeros no acompañados, ubicado en la localidad de Zábal.**

Como ha quedado reflejado, el acogimiento de estos menores, tutelados por la Administración Foral, corresponde a la Asociación Nuevo Futuro, adjudicataria del contrato público para la gestión de las 10 plazas residenciales.

De conformidad con la clasificación de servicios y centros en el área de infancia y juventud, recogida en el Decreto Foral 209/1991, de 23 de mayo, por el que se desarrolla la Ley Foral 9/1990, de 13 de noviembre, sobre el régimen de Autorizaciones, Infracciones y Sanciones en Materia de Servicios Sociales, el recurso ha de ser calificado como “Hogar funcional”.

La normativa reguladora del servicio establece lo siguiente:

56

- *“Definición: Vivienda en la que se asienta una unidad de convivencia basada en el módulo familiar y que garantiza a los menores sin familia, o declarada perjudicial, los medios humanos y materiales necesarios para el correcto desarrollo afectivo, psicológico, intelectual y social de los mismos.*
- *Usuarios: a) menores de edad cuya familia no puede hacerse cargo de ellos; b) menores de edad en situación de desamparo.*
- *Servicios prestados: a) atención integral; b) actividades programadas con carácter individual, con indicación de objetivos, métodos y técnicas a emplear, y seguimiento de la evolución del menor.*

- *Personal: a) presencia permanente de un educador entre el personal de atención directa en los turnos de día por cada diez menores; b) la proporción mínima de personal de atención directa será 0,20 por usuario; c) la dirección, supervisión y seguimiento estará a cargo de los responsables de la entidad de que dependa, disponiendo de los servicios profesionales, propios, concertados o públicos de las siguientes especialidades: Psicología, Pedagogía y Trabajo Social.*

- *Condiciones específicas: las habitaciones tendrán un máximo de 3 camas”.*

En primer lugar, nos interesamos por comprobar los aspectos personales y relativos a la documentación de los menores residentes en el centro. Ya se ha señalado que, respecto a todos ellos, al carecer de padres o familiares acompañantes, fue dictada la pertinente declaración de desamparo, atribuyendo la tutela a la Administración de la Comunidad Foral (Dirección General de Familia). El acogimiento corresponde a la Asociación Nuevo Futuro, gestora del centro.

Todos los menores cuentan con documentación acreditativa de su identidad (N.I.E.), con pruebas óseas destinadas a determinar su edad y con informes sobre sus antecedentes y

aspectos personales (elaborados en Canarias y completados por la entidad acogedora durante su estancia en el centro). Igualmente, todos ellos se encuentran empadronados en el municipio de su actual residencia (localidad de Zabal, enclavada en el Valle de Yerri).

Por lo que respecta a su situación administrativa en España, cuentan con permiso de residencia temporal, hasta junio de 2008, estando en tramitación la renovación del mismo (mediante gestiones llevadas a cabo por la Dirección General de Familia y el Ministerio del Interior).

58

Nos interesamos también por la posible identificación de sus familiares y por su eventual estancia en España, con la finalidad de conocer las posibilidades de reagrupación. En este sentido, si bien todos los menores mantienen contacto telefónico habitual con sus familiares, únicamente tres de ellos tienen algún familiar o pariente en otros lugares del territorio.

En cuanto a las características del centro, ha de comenzar por señalarse que se trata de una amplia casa de pueblo, rural, de estilo tradicional. Cuenta con cuatro habitaciones abiertas (dos dobles y dos triples), con cuatro baños con posibilidad de cierre, con dos salas de estar, con una cocina y con una

sala apta para el desarrollo de actividades recreativas (ordenadores, fútbolín..). Existen lugares aptos para el estudio (en habitaciones o en las propias salas de estar). Por último, existe una sala de reunión para el personal que trabaja con los menores.

El mobiliario es el característico de este tipo de casas rurales y los propios menores que cursan estudios de carpintería contribuyen al amueblado del centro, elaborando armarios, estanterías, etc.

Por lo que respecta al personal adscrito al servicio, existen los siguientes profesionales:

- Coordinador. Una persona con Diplomatura en Educación Social, que se encuentra presente en el centro desde las 9 hasta las 17 horas.
- Educadores/cuidadores. Cuatro educadores con Diplomatura en Educación Social. Se encuentran en el centro permanentemente dos durante el día y uno durante la noche.
- Labores auxiliares. Dos auxiliares educativos, también Diplomados, y una persona encargada de coci-

nar la comida los días en que los menores acuden a la Escuela-Taller.

Puede concluirse, por lo tanto, que en esta cuestión se respetan y superan los ratios previstos en la normativa de aplicación y en el contrato de asistencia suscrito con la Administración de la Comunidad Foral.

Reseñar que los propios menores se responsabilizan de las tareas de limpieza, así como de cocinar durante los fines de semana, aspectos éstos que, desde el punto de vista formativo, nos parecen adecuados.

Se realizan asimismo actividades programadas complementarias, de carácter deportivo (participación en un campeonato de fútbol sala de la zona), de perfeccionamiento del lenguaje (clases de castellano) y de ocio (salidas durante los fines de semana).

Por último, indicar que el centro cuenta con un Reglamento Interno, en el que se establecen las normas básicas de funcionamiento y convivencia.

Por lo que atañe a los aspectos educativos y laborales, ha de destacarse, en primer lugar, que todos los menores entien-

den el castellano, si bien algunos encuentran dificultades para su correcto manejo. Para corregir tal déficit, se imparten clases complementarias de castellano y se insta a que éste sea el idioma hablado en la casa.

Los diez menores desarrollan sus estudios y actividad laboral en Escuelas-Taller sitas en Estella y Tafalla. Consisten en programas mixtos, formativos y laborales, cursando las especialidades de carpintería, fontanería y soldadura. Todos cuentan con contrato laboral y están dados de alta en la Seguridad Social. El transporte corre a cargo de la Asociación, que dispone de una furgoneta obtenida mediante una subvención de Caja Laboral.

En el ámbito sanitario, disponen de Tarjeta Individual Sanitaria y están adscritos al centro de atención primaria correspondiente.

En cuanto al aspecto religioso se refiere, todos ellos profesan la religión musulmana. Se respeta su derecho a la libertad ideológica y religiosa; practicando habitualmente sus oraciones y adecuando su alimentación en la época del ramadán.

Nos interesamos, finalmente, por la coordinación del centro con otras instancias. En este sentido, se nos informó de que

se mantienen contactos con la Dirección General de Familia, si bien las mismas, aun siendo frecuentes y fluidas, no se producen con un carácter sistemático o con una periodicidad determinada.

No ha existido necesidad de comunicar incidencias a la Fiscalía de Menores, ni tampoco se percibe que sea precisa la intervención de los Servicios Sociales de Base.

También por parte del personal de la Asociación, se mantienen reuniones semanales con los tutores de las respectivas Escuelas-Talleres, con la finalidad de realizar el seguimiento de la actividad formativa y laboral de los menores.

### **c) Relaciones de convivencia.**

La convivencia entre los propios menores extranjeros es muy buena, con los lógicos conflictos o roces que puedan producirse en cualquier colectivo.

Los menores llegaron a España con la idea de poder trabajar y enviar dinero para sus familias. Tienen claro cuál es su objetivo u horizonte, lo cual facilita la convivencia. Si bien en un primer momento la imposibilidad de acceder directamente, y

por sí mismos, al mercado de trabajo, pudo producir en algún caso frustración, en la actualidad los menores asumen su situación sin plantear especiales problemas.

Por lo que hace a las relaciones vecinales, estimamos oportuno recabar la opinión del Presidente del Concejo de Zábal. Éste nos transmitió que los menores no han causado problema alguno y que se han integrado en la vida del pueblo de forma natural, participando con normalidad en actividades de la localidad (fiestas patronales, torneos deportivos, etc).

#### **d) Aspectos destacables que producen especial preocupación.**

Por un lado, se nos ha puesto de manifiesto la preocupación por la posibilidad de continuar con el programa en el momento en que los menores cumplan 18 años. Adquirida la mayoría de edad, se extinguirá la situación de desamparo del menor y, en teoría, estas personas serán aptas para llevar una vida independiente del sistema de protección. Sin embargo, en la práctica, puede que la realidad no responda a tal planteamiento teórico. En este sentido, parece conveniente, cuando menos, que los menores continúen con la formación en las Escuelas-Taller hasta la completa finalización del programa.

Igualmente, como ya destacamos en un anterior informe que esta Institución elaboró sobre la actuación de las Administraciones Públicas de Navarra en materia de protección de menores, resultaría conveniente plantear programas de emancipación o de tránsito a la vida adulta. De este modo, se minoraría el lógico impacto que produce el paso repentino de un sistema de protección a una situación en que la persona, recién cumplida la mayoría, ha de enfrentarse por sí misma a los problemas propios de la vida adulta. Si tales programas de emancipación son convenientes en el caso de cualesquiera menores sometidos a la protección pública, con mayor razón serán aconsejables en el caso de los menores extranjeros no acompañados.

Por otro lado, y este aspecto ya ha sido reflejado, preocupan los aspectos relativos a su situación administrativa en España. Como se ha dicho, estos menores cuentan con permisos temporales, que próximamente se extinguirán. En relación con ello, sería conveniente agilizar los trámites para renovar tales permisos, posibilitando que estas personas no encuentren trabas para, si lo desean, seguir residiendo y trabajando en nuestro territorio.

Finalmente, crea incertidumbre la vertiente financiera. Por un lado, a fecha actual, existe un compromiso de financiación

que únicamente alcanza hasta diciembre de 2008, fecha en que todavía no habrán finalizado los programas formativo-laborales. Sería aconsejable, obviamente, que se posibilitara la continuidad hasta la total finalización.

Por otro lado, la cantidad abonada a la entidad para la ejecución del programa (80 euros por menor y día), resulta, a juicio de esta Institución, insuficiente para financiarlo. Así, la Asociación ha de recurrir a la financiación externa al contrato (subvenciones y donaciones de empresas y personas a título particular) para poder afrontar el gasto que el mismo supone.

Según se nos ha confirmado por parte de la Dirección General de Familia, la cuantía asignada al contrato es sensiblemente inferior a la prevista para la financiación de programas análogos. Aunque sea digna de alabar la actuación de la entidad acogedora, recabando financiación ajena a la dispuesta por vía contractual, entendemos oportuno que los poderes públicos garanticen este tipo de recursos, incrementando la dotación presupuestaria. En el caso que aquí ocupa, es el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el ente público que aporta recursos financieros. De ser insuficientes, como así parece, no estaría de más que la Administración de la Comunidad Foral también dotara presupuestariamente programas como éste.

#### 4. VALORACIÓN GLOBAL DEL PROGRAMA.

En términos generales, cabe considerar la ejecución del programa por parte de la Dirección General de Familia y de la entidad acogedora, la Asociación Nuevo Futuro, como muy satisfactoria. Nos parece notorio que los derechos de los menores extranjeros no acompañados, necesitados de especial protección, se encuentran adecuadamente garantizados. Todos ellos se encuentran tutelados por la Administración de la Comunidad y los servicios puestos a disposición de los mismos posibilitan un adecuado desarrollo de la personalidad de estos menores, en las diversas dimensiones a que hacíamos alusión en anteriores apartados (educativa, laboral, sanitaria, social, etc.).

66

Esta valoración, en términos globales muy positiva, queda corroborada por la propia opinión de los menores, reflejada en los cuestionarios que los mismos cumplimentaron. La gran mayoría manifiesta encontrarse muy a gusto o a gusto en el centro, mostrando su interés por permanecer y trabajar en nuestro territorio.

Sin perjuicio de lo dicho, como es obvio, sí apreciamos algunos aspectos en los que cabe la mejora. Principalmente, y aunque éste no es un aspecto que atañe específicamente a la

gestión del programa, nos parece imprescindible que se garantice financieramente la completa ejecución del mismo. Para ello, evidentemente, será necesario el compromiso económico de las Administraciones Públicas, estatal o foral. Por otro lado, ha de procurarse a la mayor brevedad posible que a los menores se les renueven los permisos de residencia y trabajo, garantizando su continuidad en situación de regularidad administrativa.

Por lo que específicamente se refiere a la ejecución y gestión del programa, existen algunas cuestiones, ya reseñadas y de entidad menor, que consideramos susceptibles de mejora. Por un lado, ya hemos señalado que la documentación obrante en la Dirección General de Familia, órgano que ejerce la tutela de los menores, sobre la evolución de éstos no es todo lo completa que pudiera serlo.

De otro lado, debe potenciarse la coordinación entre la Administración y la entidad gestora. En este sentido, a pesar de que en el contrato se prevé la celebración de reuniones sistemáticas de seguimiento, quincenales, hemos comprobado que las mismas no se llevan a cabo en la forma prevista.

Finalmente, en lo que se refiere a las condiciones de la estancia, apreciamos una ligera deficiencia respecto a lo previsto

en el contrato suscrito. En éste se preveía la obligación de disponer de habitaciones dobles o individuales, cuando en la realidad existen dos habitaciones triples y dos habitaciones dobles. Tal situación, aun siendo disconforme con el contrato suscrito, no es contraria a la normativa reguladora del servicio, la cual sí admite las habitaciones triples. No entendemos que este aspecto afecte de modo sustancial a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad de los menores acogidos, aunque, como hemos apuntado, sí lo consideramos un aspecto susceptible de mejora.

Sin perjuicio de lo dicho, reiteramos que, en conjunto, no encontramos deficiencias significativas, imputables a la Administración o la entidad gestora, en la ejecución del programa. Por el contrario, consideramos oportuno resaltar que se está cumpliendo diligentemente con la obligación de proteger a estos menores en situación de especial vulnerabilidad.



# 6

---

OTROS MENORES EXTRANJEROS  
NO ACOMPAÑADOS ACOGIDOS  
EN LA COMUNIDAD FORAL



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

## 6 OTROS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS ACOGIDOS EN LA COMUNIDAD FORAL.

71

**N**os referimos en este apartado a los restantes menores extranjeros no acompañados que residen en nuestro territorio. En este caso, no se hallan en un recurso específico diseñado expresamente para ellos, sino que están integrados en los recursos ordinarios del sistema de protección, conviviendo con otros menores que no presentan la condición de “no acompañados”.

Por encontrarse atendidos por el sistema “ordinario” de protección de menores y haber sido objeto el mismo de análisis en anterior informe elaborado por esta Institución, nos referiremos a esta realidad de un modo más breve.

Como ha sido expuesto, son únicamente 7 los menores que se encuentran en esta situación. Respecto a los 7 fue dictada por parte de la Dirección General de Familia, la pertinente declaración de desamparo, asumiendo la Administración de la Comunidad Foral la tutela de los mismos. Todos ellos cuentan con documentación acreditativa de la identidad (N.I.E).

Cuatro de los menores son atendidos por la Asociación Nuevo Futuro, mediante acogimiento residencial, en pisos tutelados ubicados en Pamplona y en Villava. Tres de de los menores son nacionales de Marruecos; el cuarto, tiene nacionalidad congoleña.

Tales menores se encuentran cursando estudios (dos acuden a Escuelas-Taller y los otros dos cursan Educación Secundaria Obligatoria).

Otros dos menores son acogidos por la Asociación Xilema (acogimiento residencial). Ambos son de nacionalidad marroquí. Uno de ellos estudia Formación Profesional de grado medio y el otro ha comenzado su itinerario laboral en el ámbito de la carpintería.

Finalmente, un menor, también de nacionalidad marroquí, es acogido en la residencia Félix Echegaray, de la Asociación Sin Fronteras. Cursa un Programa de Iniciación Profesional en Albañilería.

En lo que se refiere a su integración, así como en el caso de los menores extranjeros residentes en el centro de Zábal no apreciábamos problemas, en los supuestos que aquí ocupan existen realidades diversas. Algunos de estos menores se han

visto expuestos a graves situaciones de sufrimiento y abandono y carecen de un proyecto familiar, razones por las cuales puedan darse episodios de mayor conflictividad.

No obstante, entendemos que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las entidades gestoras están trabajando de forma eficaz, tratando de minimizar la compleja situación de estas personas.





# 7

---

LA OPINIÓN DE LOS PROPIOS  
MENORES



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

## 7. LA OPINIÓN DE LOS PROPIOS MENORES.

**P**ara la elaboración del presente informe, además de las actuaciones de investigación reseñadas, se ha pretendido contar con la visión del los propios menores extranjeros no acompañados que residen en nuestra Comunidad y están sujetos a la protección pública. En este sentido, nos parecía importante contar con la percepción de los menores en relación con la atención que vienen recibiendo.

77

A tal fin, se elaboró un cuestionario en el que se contenían diversos aspectos o apartados:

Una introducción en la que se preguntaba sobre la edad, nacionalidad, sexo del menor y centro en el que es atendido.

Una parte destinada a conocer su situación personal (llegada a España, conocimiento de la persona o entidad que ejerce la tutela, contacto con familiares y estancia de los mismos en España).

Otra orientada a pulsar su opinión sobre el funcionamiento del centro (aspectos que gustan o disgustan, privacidad y

confidencialidad, normas del centro, participación en las decisiones que se toman sobre el menor, actuaciones a seguir cuando éste se encuentra con problemas, áreas de mejora...).

Una parte orientada a conocer los estudios realizados, la satisfacción con los mismos y la utilidad que ve en ellos.

Otra destinada a las relaciones personales en el pueblo o ciudad donde viven.

Y, finalmente, un apartado atinente a sus expectativas (si las que tenía antes de llegar a nuestro territorio se han visto colmadas, si el menor desea quedarse a vivir y trabajar o si desea volver algún día a su país de origen).

Obviamente, somos conscientes de que los deseos y opiniones expresadas son los propios de todos los menores, por lo tanto debe tenerse en consideración su vertiente idealista y ser cautos a la hora de valorar ciertas apreciaciones o anhelos de mejora, pues, en algunos casos, tales anhelos son inviables.

Sin embargo, ha de resaltarse que, en términos generales, y haciendo abstracción de los lógicos condicionantes propios

de su situación, los menores se encuentran satisfechos con las condiciones del lugar en que se encuentran, de la atención que reciben y de los estudios que realizan.

Sin ánimo de exhaustividad, procedemos a continuación a señalar aspectos que, a tenor de las respuestas recibidas, consideramos dignos de mención:

79

La inmensa mayoría de los menores llegó al territorio nacional en patera o en los bajos de un camión, con la idea de poder trabajar en España.

Igualmente, la gran mayoría de ellos mantiene contactos telefónicos con sus padres o familiares, de forma semanal o mensual. Sin embargo, pocos manifiestan tener familiares residiendo en España.

Resulta llamativo que todos los menores que residen en el centro de Zábal señalan que desconocen quién es la persona o entidad que ejerce la tutela sobre ellos. En el caso de los restantes menores, sí afirman conocer tal entidad, aunque sólo uno de ellos especifica que se trata de “Bienestar Social”.

En el caso del centro de Zábal, todos los chicos valoran de forma positiva tanto el ambiente del centro como a sus com-

pañeros. No sucede así en el caso de los restantes pisos tutelados u hogares funcionales, donde las respuestas son divergentes. Aproximadamente la mitad de los encuestados manifiestan su desagrado por el ambiente del centro o por sus compañeros. Probablemente, como ya se nos expuso en las entrevistas mantenidas con las entidades gestoras, la divergencia se deba a que, en el caso de estos últimos menores, los mismos se han visto expuestos durante su vida a situaciones de abandono y a la falta de proyecto familiar, razón por la cual la conflictividad es mayor.

En todos los centros, los educadores son apreciados y valorados por los menores.

Los menores manifiestan encontrarse a gusto en sus habitaciones, a pesar de que las mismas sean compartidas y no exista la posibilidad de acceder a un mayor nivel de privacidad.

Asimismo, exponen conocer las normas de los centros y las consecuencias de incumplirlas, así como el procedimiento a seguir en caso de tener quejas, dirigiéndose en estos casos a un educador o al coordinador del recurso. No manifiestan una especial disconformidad con tales normas, si bien, obviamente, algunos desearían una

mayor flexibilidad, especialmente en cuanto a los horarios y posibilidades de salidas. Esta queja no nos parece que sea significativa, pues puede ser extensible a cualesquiera menores.

La mayor parte de los menores afirma ser consultada a la hora de la toma de decisiones que versan sobre ellos. En general, como se ha señalado, se encuentran a gusto o muy a gusto en los centros, si bien alguno manifiesta que vive en él porque no le queda más remedio.

Salvo dos excepciones, se encuentran satisfechos con los estudios cursados y creen que la formación recibida les servirá para poder trabajar en el futuro.

En cuanto al pueblo o ciudad de residencia, existen tres menores que señalan que no les gusta vivir en Zabal. El resto de menores se sienten a gusto en su entorno inmediato. En lo que se refiere a la relación con otros vecinos y a la participación en actividades que se organizan en la localidad, las respuestas son muy divergentes.

Finalmente, reseñar que la inmensa mayoría desea quedarse a vivir y trabajar en España, si bien, en un futuro, esperan poder regresar a sus países de origen.

A modo de conclusión, entendemos que la opinión de los menores ratifica que la atención prestada a los mismos cabe considerarla adecuada y eficaz.



# 8

---

LA COORDINACIÓN  
CON LA FISCALÍA



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

## 8. LA COORDINACIÓN CON LA FISCALÍA.

**T**anto el Código Civil como la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, encomiendan al Ministerio Fiscal, con carácter general, funciones de vigilancia y tutela de los derechos de las personas menores de edad.

85

De un modo más específico, también la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España, impone, respecto a la situación de los menores extranjeros no acompañados o indocumentados, la intervención del citado Ministerio, a quien deberá proporcionársele la pertinente información.

Por ello, se hace precisa la coordinación de funciones entre los servicios de protección al menor y la Fiscalía. Con la finalidad de comprobar que dicha coordinación se produce, estimamos procedente mantener una entrevista con la Fiscalía de Menores.

A resultas de la misma, corroboramos, en primer lugar, que la cifra de menores extranjeros no acompañados residentes en nuestra Comunidad, dada por la Dirección General de Familia, se corresponde con los datos obrantes en la Fiscalía.

Asimismo, apreciamos que, en todos los casos de declaración del desamparo del menor y de asunción de la tutela por parte de la Administración Foral, se da cuenta de la misma a dicha Fiscalía.

Por otro lado, se nos comunica que no se han detectado incidencias relevantes o problemáticas en el seguimiento de estos menores. Únicamente en periodos concretos (fiestas de San Fermín), ha tenido la Fiscalía conocimiento de estancias de menores extranjeros no acompañados y no sometidos al sistema de protección. Sin embargo, estas situaciones se han solucionado mediante la remisión temporal del menor a los Centros de Observación y Acogida, volviendo los menores de forma inmediata a sus lugares de origen.

En definitiva, no apreciamos deficiencias en la coordinación de funciones entre la Administración de la Comunidad Foral y el Ministerio Fiscal.



# 9

---

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

## 9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1ª. En primer lugar, procede poner de relieve que la dimensión actual de la realidad abordada en este informe, la presencia de menores extranjeros no acompañados en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra, es relativamente reducida. A este respecto, la presión migratoria de este colectivo en Navarra es sensiblemente inferior al de otras Comunidades Autónomas.

2ª. Los derechos y libertades de los menores extranjeros no acompañados que se encuentran en nuestro territorio son respetados y se hallan, en términos generales, adecuadamente protegidos por la Administración de la Comunidad Foral y, en particular, por la Dirección General de Familia.

3ª. En relación con lo anterior, cabe señalar que no se aprecian deficiencias significativas en el sistema de protección. En especial, resulta pertinente destacar que, respecto a todos los menores extranjeros no acompañados, se han dictado las correspondientes resoluciones de desamparo, asumiéndose la tutela por el órgano competente en materia de protección de menores (Dirección General de Familia).

4ª. La labor de las entidades colaboradoras, vinculadas a la Administración de la Comunidad Foral mediante contrato administrativo, cabe calificarla como muy positiva en el ejercicio del acogimiento y guarda de estos menores.

5ª. Del mismo modo, entendemos que la labor de coordinación con el Ministerio Fiscal se ejerce de forma adecuada.

6ª. Estimamos pertinente recomendar a la Administración de la Comunidad Foral que, en la medida de sus posibilidades, continúe colaborando con otras Comunidades Autónomas, que soportan una mayor presión migratoria, en la ejecución de programas de protección de menores extranjeros no acompañados. Tal colaboración es coherente con el principio de solidaridad, vinculante jurídicamente en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (art. 1).

7ª. Igualmente, creemos oportuno instar a la Dirección General de Familia a que, previos los trámites que sean oportunos realizar con el Ministerio del Interior, garantice la ejecución del programa de menores extranjeros no acompañados hasta su completa finalización, procurando la plena formación de los citados menores.

- 8ª. Procede, por otro lado, instar a la Dirección General de Familia, en cuanto ejerce la tutela sobre los menores, a realizar las gestiones necesarias para que los menores atendidos puedan renovar sus permisos de residencia y trabajo, posibilitando de este modo que, si lo desean, puedan permanecer en nuestro territorio.
- 9ª. Teniendo en cuenta que la financiación del programa de menores extranjeros no acompañados corre a cargo exclusivamente, en la actualidad, de la Administración del Estado y que la cuantía abonada a la Asociación gestora del recurso es inferior a las necesidades que el mismo genera y a la correspondiente a otros recursos análogos del sistema de protección, ha de procurarse que la citada cuantía sea incrementada y, de ser necesario, hacerlo con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Foral. Tal recomendación se formula con la finalidad de que la completa y correcta ejecución del programa no dependa de la obtención de recursos financieros y materiales por la entidad gestora.
- 10ª. Resulta conveniente, a juicio de esta Institución, implantar programas de emancipación o de tránsito a la vida adulta, con la finalidad de que, cumplida la mayoría de edad, si las circunstancias así lo aconsejan, puedan seguirse prestando determinados servicios o recursos

que complementen la capacidad de estas personas para ejercer una vida independiente.

11ª. Parece oportuno reforzar por parte de la Dirección General de Familia la labor de seguimiento de la situación de los menores extranjeros no acompañados, al objeto de conocer con mayor grado de detalle las circunstancias personales y la evolución de cada una de ellos.

12ª. En relación con la anterior recomendación, entendemos pertinente, sin perjuicio de la labor de guarda y acogimiento, un mayor acercamiento o proximidad entre los menores y la Dirección General de Familia, dado que los citados menores manifiestan desconocer quién ejerce su tutela.

13ª. Ha de procurarse corregir los ligeros desajustes apreciados en la ejecución del contrato suscrito entre la Dirección General de Familia y la Asociación Nuevo Futuro, a los que se ha hecho referencia en el apartado V.4 del presente informe.

14ª. Finalmente, consideramos recomendable reforzar la dotación de personal adscrita a la Servicio de

Promoción, Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia, en tanto en cuanto, con ocasión de la elaboración del presente informe, y como ya señalamos en el anterior presentado por esta Institución relativo a la actuación de las Administraciones Públicas en materia de protección de menores, dicho Servicio viene soportando una carga de trabajo excesiva para las necesidades de intervención existentes.





**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**









**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**