

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE SALUD Y
CONSUMO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN**

**Pº María Agustín 36, Edificio Pignatelli
50004 ZARAGOZA**

12 de marzo de 2008

I. ANTECEDENTES

Primero.- Esta Institución ha procedido a incoar el presente expediente de oficio al haber detectado, a través de las visitas giradas a los centros de protección de menores del Gobierno de Aragón y de los contactos con diversos profesionales y técnicos, una problemática derivada del fenómeno de la inmigración y que lleva ya varios años planteándose: la correcta determinación de la edad de las personas extranjeras no acompañadas que se encuentran en nuestra Comunidad Autónoma y manifiestan ser menores de edad.

Segundo.- Así, en los Informes sobre la situación de los menores en Aragón de los últimos años hemos venido reflejando la preocupación de los profesionales y técnicos en este aspecto, especialmente en los centros que realizan funciones de primera acogida así como en los que estos “menores” inmigrantes se constituyen en población mayoritaria.

La cuestión no es baladí, pues la consideración de una persona inmigrante como menor o mayor de edad supone la aplicación de una normativa y un régimen de actuación totalmente diferente, pudiéndose beneficiar los menores de la protección que les otorga la tutela administrativa y de la imposibilidad de expulsión del país.

En este sentido, como resultado de las visitas giradas a los centros de protección, se han expuesto las siguientes consideraciones sobre la problemática:

<< Respecto al problema de determinar fehacientemente la edad de

los inmigrantes no acompañados que llegan a nuestra Comunidad Autónoma, desde diferentes ámbitos se viene planteando la escasa fiabilidad de las pruebas radiológicas que se vienen realizando, presentando un alto margen de error, de tal forma que se ha llegado a considerar “menor” y “mayor” a la misma persona, según el radiólogo que ha valorado la prueba. Por ello, planteada la necesidad de unificar criterios y formas de actuación a través de la elaboración de un protocolo al efecto en el que intervengan representantes médicos y jurídicos, esta Institución estaba colaborando en esta iniciativa, que debería lógicamente asumirse por los servicios sanitarios y sociales. Se trataría de realizar en un primer momento tanto una radiografía del carpo de la mano izquierda como una ortopantomografía para posteriormente pasar a un periodo de 15-20 días de observación de la persona en cuestión por parte de los educadores, decidiendo lo procedente la Comisión que habría de constituirse con los profesionales médicos implicados. A estos efectos, hemos aperturado un expediente de oficio a fin de instar a las administraciones competentes a la adopción de las medidas precisas en esta materia, teniendo en cuenta también el derecho del resto de usuarios verdaderamente menores de edad a no convivir en el centro con mayores, lo que por otra parte suele generar conflictos de diversa índole ...

En cuanto a la población de menores marroquíes que llega a Aragón, parece haber entre ellos una autorregulación, pues la mayoría se conocen entre sí y sabedores del correcto trato que se les dispensa en estos centros y la posibilidad de obtener documentación si son tutelados por el Gobierno de Aragón, cuando se enteran de que hay plazas vacantes siempre aparecen varios. No obstante, nos comenta la directora que se ha mejorado ostensiblemente la problemática de la identificación de estos menores con la reseña policial que se les realiza y la consiguiente toma de huellas, siendo especialmente interesante para determinar si están ya tutelados por otras Comunidades Autónomas a los efectos de su derivación a ellas.

A diferencia del año anterior, en el momento de la visita no hay ningún menor procedente de la Comunidad Autónoma de Canarias y tutelado por Aragón en virtud del convenio firmado al efecto (en este momento las plazas conveniadas son treinta). A estos efectos, se indica que estos menores suelen derivarse a la Casa “San José” que posee la Hermandad “El Refugio” en La Cartuja (y que hemos visitado este año), a la Residencia “Cesaraugusta” y a los pisos tutelados de la Fundación Federico Ozanan >> **Residencias “Juan de Lanuza I” y “Juan de Lanuza II”**

<< Destacar que, si bien el año pasado se había vuelto a recibir a un gran número de menores de origen extranjero no acompañados que permanecían en el centro cortos periodos de tiempo y terminaban fugándose posiblemente hacia otra Comunidad Autónoma, durante esta anualidad los internamientos de menores marroquíes han aumentado considerablemente y la cifra sigue creciendo. Además, se trata de jóvenes con diversas

problemáticas, de los que se desconoce prácticamente todo, hasta la verdadera edad, y que en su mayoría no tienen ningún afán por integrarse, por lo que los pisos alquilados en viviendas normalizadas no son el recurso adecuado para ellos.

Así, la residencia ha estado prácticamente todo el año desbordada y no han sido puntuales los momentos en que se ha superado su capacidad en varias plazas, sin que se haya incrementado la plantilla de educadores en igual proporción, con lo que la calidad de la atención no puede ser la misma

...

En el momento de la visita nos encontramos con 17 usuarios (para 14 plazas conveniadas), de los que sólo cuatro son españoles –dos chicos y dos chicas-. El resto son extranjeros varones, de los que tres eran subsaharianos y los diez restantes procedían de Marruecos. Durante el año se han producido seis bajas y nueve ingresos, cifras muy reducidas respecto a años anteriores en los que ya se había producido la reducción de la capacidad de la residencia. Nos indica el director que ello ha obedecido al nuevo perfil de usuario, cuyo deseo es permanecer “protegido” por la Administración y no ser repatriado, a lo que contribuye las deficiencias que se observan a la hora de identificarlos y determinar su edad así como la falta de preparación de los profesionales para atenderlos, lo que provoca por otra parte al mezclarse con menores de otro perfil que la atención a éstos se vaya disipando >>

Residencia “Cesaraugusta”

Tercero.- También en el apartado de “Inmigración” del Informe Anual del Justicia correspondiente al año 2007 hacemos constar en el ámbito de “Menores” lo siguiente:

<< La problemática de determinar la edad de las personas extranjeras no acompañadas que se encuentran en nuestra Comunidad Autónoma viene siendo objeto de especial atención por la Institución. A este respecto, hemos solicitado diversa información a la D.G.A. (número de menores inmigrantes no acompañados indocumentados; métodos utilizados para su identificación y determinación de edad; acompañamiento; documentación; tiempo de estancia en los centros de protección y medidas de protección adoptadas), se han mantenido varias reuniones al efecto, hemos visitado los centros de protección y finalmente se ha incoado un expediente de oficio para instar del Gobierno de Aragón las medidas oportunas >>

El informe remitido por el Gobierno de Aragón (2006) señala lo siguiente:

**INFORME REFERENTE AL EXPEDIENTE DI-1442/2006-6 DEL JUSTICIA
DE ARAGÓN SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS EXISTENTES
PARA DETERMINAR LA EDAD DE LOS MENORES INMIGRANTES**

1.- Número de menores inmigrantes indocumentados (no acompañados)

Anualmente son atendidos en protección algo más de 1000 menores en Aragón. De ellos, una parte cada vez más importante son de nacionalidad extranjera.

Una parte de los menores extranjeros son Menores No acompañados que son atendidos con una duración de mayor o menor tiempo.

Finalmente se indican los menores atendidos a 31 de diciembre:

AÑO	Menores extranjeros	Menores no acompañados atendidos durante el año	Menores no acompañados atendidos a 31 de XII
2001	150	88	5
2002	247	136	16
2003	273	82	21
2004	340	82	22
2005	327	69	33
2006*	367	100	50

* A fecha 1 de Noviembre

2.- Métodos utilizados para su identificación y determinación de edad

Las actuaciones en materia de identificación las realiza fundamentalmente la policía tras comunicación de la situación del menor o joven a la Fiscalía de Guardia o de Menores con anterioridad a la puesta a disposición de los Servicios de Protección.

Su identificación la suelen llevar a cabo de varias maneras:

- Accediendo al Registro de Menores extranjeros no acompañados, responsabilidad de la Dirección General de la Policía;
- Por la documentación y datos que pueda aportar el propio menor o joven
- Por medio de las pruebas óseo -métricas, en caso de duda, antes de ser puesto a disposición de los Servicios de Protección.

3.- Si venían acompañados o no

Fundamentalmente vienen solos. En caso de venir con acompañantes éstos también son menores. La excepción han sido algunos menores de origen rumano que en un primer momento han sido considerados por la policía como MENAy tras ser atendidos en los Servicios de Protección se ha comprobado que tenían parientes en España. En ningún momento han sido tratados como menores extranjeros no acompañados.

4.- Si traían documentación o se ha conseguido posteriormente

En general todas las documentaciones que se han obtenido se han tramitado y conseguido desde el Servicio de Protección de Menores gracias al Protocolo de Coordinación y colaboración interinstitucional que se está llevando a cabo, desde el año 2005, con los diferentes agentes que actúan en los procesos de detección, atención y regulación. (Delegación del Gobierno, Fiscalía de Menores, GRUMEN, Oficina de Inmigración y el Servicio de Protección de Menores) con el fin de favorecer su debida atención y regularización.

Para ello, ha sido necesario normalizar el empadronamiento de estos menores al ser un requisito imprescindible en su proceso de identificación por los países de origen, en especial por el Reino de Marruecos, para la tramitación de su respectivo pasaporte.

Ocasionalmente y de manera excepcional, ha habido algún menor que ha ocultado la tenencia de su pasaporte para evitar su posible repatriación por parte de la Subdelegación del Gobierno.

5.- Tiempo de estancia de los menores no acompañados en los centros de protección.

La mayor parte de los menores no acompañados que son atendidos en el Servicio de Menores están en tránsito y, pasados breves días, siguen su camino hacia otras Comunidades. Un pequeño número se asienta en nuestra Comunidad hasta su regularización, terminando su proceso de inserción sociolaboral, más allá de la mayoría de edad.

AÑO	MENORES NO acompañados	A Fecha 31 de Diciembre	Menores protegidos actualmente según año de ingreso.
2001	88	5	0
2002	136	16	1
2003	82	21	4
2004	82	22	3
2005	69	33	14
2006*	100*	50*	28*

* A fecha 1 de Noviembre

6.- Medidas de protección adoptadas

Las medidas de protección son las que se determinan, con carácter general, por el procedimiento ordinario establecido en la Guía de Actuación Profesional para todos los menores en situación de desamparo que determina la realización del preceptivo estudio, valoración del caso, inclusión en el programa de actuación y la toma de medias de protección.

Asimismo, y en atención a la consideración de menores extranjeros no acompañados, se sigue el procedimiento específico de establecer, a la finalización del estudio y valoración del caso, la propuesta de resolución de permanencia o repatriación en función del interés del menor y/o de la imposibilidad de llevar a cabo el reagrupamiento familiar. Dicha resolución de permanencia o reagrupamiento familiar conlleva la inclusión en el preceptivo programa (DD) y se acompaña de las medidas de protección adecuadas a su situación en espera de llevar a cabo su debida identificación para la obtención del pasaporte, por parte del consulado o embajadas respectivas, necesario para su efectiva regulación o repatriación en función de la Ley y el Reglamento de Extranjería actual.

Con el fin de favorecer su debida integración y normalización social de aquellos menores y jóvenes que disponen de la resolución de permanencia y han conseguido regularizar su situación legal se ha puesto en marcha el Proyecto de Emancipación Personal que favorece su finalización de procesos mediante el acceso a una vida emancipada e independiente. Dicho Proyecto de Emancipación está dirigido a todos los jóvenes de 16 a 21 años tutelados por la Comunidad Autónoma de Aragón.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- La problemática que supone la localización de un extranjero

indocumentado cuya minoría de edad no puede ser establecida con seguridad ha sido abordada por la **Fiscalía General del Estado** en diversos instrumentos jurídicos, entre los que se encuentran los siguientes:

1. *Instrucción 2/2001, de 28 de junio, acerca de la interpretación del actual artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*

2. *Circular 3/2001, de 21 de diciembre, sobre la actuación del Ministerio Fiscal en materia de Extranjería*

3. *Instrucción 6/2004, de 26 de noviembre, sobre tratamiento jurídico de los menores extranjeros inmigrantes no acompañados*

4. *Circular 2/2006, de 27 de julio, sobre diversos aspectos relativos al régimen de los extranjeros en España*

Estos documentos vienen a establecer, por lo que aquí nos interesa, la necesidad de elaborar unos protocolos de actuación entre todos los agentes implicados (*Ministerio Fiscal, Entidades Públicas de Protección de Menores, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad e instituciones sanitarias*) que garanticen la plena coordinación y la mayor celeridad posible a la hora de determinar la edad del extranjero indocumentado. Así, la normativa indica que las instituciones sanitarias deben colaborar en el procedimiento, realizando *con carácter prioritario* las pruebas necesarias.

Respecto al procedimiento en sí, la F.G.E. señala que la práctica demuestra que la gran mayoría de los extranjeros indocumentados que alega ser menor de edad, una vez practicadas las oportunas pruebas oseométricas, resulta ser mayor de edad, teniendo en cuenta además que las pruebas nunca establecen una edad concreta, sino una horquilla más o menos amplia, de la que se toma siempre el límite inferior por ser lo más favorable al examinado. En este sentido, la *Circular 2/2006* dispone lo siguiente:

<< Una vez practicas las pruebas, habrá de dictarse por el Fiscal la correspondiente resolución en forma de decreto motivado en la que se determine si la persona afectada debe considerarse menor de edad, y en caso positivo, se acuerde la puesta a disposición de los servicios competentes de protección de menores. El referido decreto especificará la edad del menor, de forma aproximativa y conforme a los elementos de prueba de que se disponga. Dicho decreto tendrá efectos provisionálísimos, y así habrá de hacerse constar en el mismo, no suponiendo por tanto una resolución definitiva sobre la edad de la persona afectada, que podrá ser sometida a pruebas complementarias en el curso de otros procedimientos. No puede olvidarse que las primeras diligencias que se practican y que sirven de base a la resolución del Fiscal, lo son con la nota de urgencia,

normalmente limitadas a la práctica de la radiografía de la muñeca izquierda, pudiendo practicarse por la Entidad Pública con posterioridad y disponiendo de más tiempo y medios, otras pruebas médicas de mayor precisión (v.gr. ortopantomografía) o llevarse a cabo otro tipo de investigación (v.gr. certificaciones de los registros del país de origen del menor, etc.) >>

Segunda.- En el *Informe Especial sobre los menores inmigrantes en Andalucía*, elaborado en el año 2004 por el **Defensor del Menor en Andalucía** se expone una situación similar a la que hemos constatado en nuestra Comunidad Autónoma a través de las visitas giradas a los centros de protección de menores y en las reuniones mantenidas con diversos profesionales y expertos, entre ellos médicos y sanitarios así como personal del Instituto de Medicina Legal de Aragón. En este sentido, dispone el Informe lo siguiente:

<< Actualmente la determinación de la edad se lleva a cabo por métodos científicos y se concreta en la realización de unas pruebas médicas al extranjero, para cuya efectividad habrá que contar con la colaboración de las autoridades sanitarias dependientes de las Comunidades Autónomas.

No vamos a entrar en este Informe a debatir sobre cuál de las diferentes técnicas existentes para determinar la edad de una persona es la más idónea, ya que nos parece una cuestión que debería dejarse a decisión de los expertos. No obstante sí debemos decir que en nuestra Comunidad Autónoma la técnica más utilizada es la denominada Greulich-Pyle que se basa en el análisis radiológico de los huesos de la muñeca y la mano izquierda y su comparación con unas tablas previamente elaboradas mediante estudios estadísticos que recogen el desarrollo de estos huesos a diferentes edades.

Respecto a esta técnica, únicamente señalaremos que determina la edad de una persona con un margen de error que los expertos cifran en una franja de dos años arriba y abajo. Es decir, esta prueba no indica la edad exacta de la persona sino que se limita a situar la misma en una franja de edad de dos años, p.e. entre los 14 y los 16 años.

La principal crítica a esta técnica de determinación oseométrica de la edad que nos han hecho llegar las personas implicadas en la atención a menores inmigrantes, se centra en el hecho de que los resultados de tales pruebas suelen determinar una edad para el extranjero que por regla general es inferior en aproximadamente dos años a la que posteriormente se comprueba como verdadera. Y ello ocurre por dos circunstancias:

1.- En primer lugar, por la inadecuación de las tablas de edad utilizadas como referencia – sacadas de estudios realizados en EE.UU. con jóvenes de dicho país durante la década de los 30- respecto de la población a

la que pretende aplicarse – fundamentalmente jóvenes de origen magrebí o subsahariano con antecedentes de desnutrición o mala alimentación y un nivel de desarrollo óseo diferente al de la población norteamericana-. Esto comporta –según nos comentaron algunos conocedores del tema-, que normalmente se ubique a los inmigrantes en unas franjas de edad inferiores a las que les hubieran correspondido de haberse utilizado tablas de referencia actualizadas y basadas en la población de origen magrebí o subsahariano.

2.- En segundo lugar, porque el margen de dos años que ofrecen las pruebas oseométricas es demasiado impreciso y origina problemas de certeza y seguridad jurídica, que deben solventarse optando por una edad concreta dentro de dicha franja. Opción que, por razones de protección del interés superior del presunto menor, suele fijarse por parte de la Fiscalía en la menor de las edades determinadas posibles. Esto es, si la franja de edad determinada por las pruebas es entre 14 y 16 años, se tomará en consideración a efectos legales, y hasta tanto se acredite lo contrario, que el extranjero tiene 14 años.

El hecho de que la edad determinada oficialmente tras las pruebas oseométricas sea, por regla general, inferior a la edad real del inmigrante, unido a la circunstancia de que la consideración como menor de edad un extranjero comporta un retraso e incluso la paralización en los procesos de retorno a sus países de origen, explican que son tantos los inmigrantes mayores de edad que ocultan o destruyen su documentación al llegar a España y se proclaman menores de edad cuando son detectados por las fuerzas de seguridad.

Algunos de estos inmigrantes mayores de edad son derivados al sistema de protección de menores tras la práctica de las pruebas oseométricas y permanecen en el mismo durante algún tiempo, merced al empleo de tácticas obstruccionistas que dificultan su identificación, tales como dar nombres falsos y mentir sobre su nacionalidad o sobre su lugar de procedencia. La presencia de estos mayores en los centros de protección de menores es una fuente constante de conflictos y distorsiones para el sistema de protección, aunque hay que precisar que la mayoría de estos mayores se fugan de los centros al poco de su ingreso o en el momento en que tienen noticias de que se va a proceder a su identificación >>

Tercera.- Así, uno de los principios de actuación que se recoge en la Declaración de las **Defensorías del Pueblo** sobre las responsabilidades de las administraciones públicas respecto a los menores no acompañados (octubre, 2006) establece lo siguiente:

<< Las pruebas médicas previas de determinación de la edad sólo deberán ser realizadas en caso de duda y deberían efectuarse con el asesoramiento de expertos independientes y tecnología moderna que incluya

una combinación de pruebas físicas, sociales y psicológicas. Siempre deberá tomarse como edad de referencia la menor que resulte de las pruebas médicas realizadas >>

Cuarta.- Expuesto lo anterior, no creemos que exista duda alguna acerca de la importancia de disponer de un procedimiento protocolizado, fundamentalmente médico, que garantice la adecuada fiabilidad en la determinación de la edad del extranjero sujeto a examen.

En este sentido, ya en el año 2004 se desarrollaron en San Sebastián unas **Jornadas sobre determinación de edad en menores indocumentados**, elaborándose unas recomendaciones sobre métodos de diagnóstico forense con el objetivo de << sentar las bases para la elaboración de un protocolo de actuación normalizado, racional y con adecuados fundamentos científicos sobre los métodos destinados a la estimación de la edad de supuestos menores indocumentados desde el punto de vista estrictamente médico y que sea aplicable a nivel nacional >>. Así, los profesionales médicos intervinientes recomendaron la aplicación de los siguientes medios diagnósticos:

<< - Examen médico general: en éste se especificarán peso y talla del sujeto, biotipo e índice de masa corporal, evolución de signos de maduración sexual y conclusiones del examen médico general, describiendo cualquier tipo de signo sugestivo de una condición patológica que pudiera interferir con el ritmo madurativo del menor

- Estudio radiográfico del carpo de la mano izquierda

- Examen de la cavidad oral y estudio radiográfico dental. Este examen estaría orientado a definir condiciones patológicas que pudieran alterar el ritmo de maduración dental y a valorar el estado de maduración y mineralización dentales

En aquellos casos dudosos con los estudios anteriormente recomendados y en los casos que se solicitan estimaciones de edad entre los 18 y los 21 años, se recomienda la aplicación de los siguientes diagnósticos:

- Estudio radiográfico de la extremidad proximal de la clavícula

... Se considera recomendable que, cuando sea posible, las pruebas radiográficas del carpo y de otras regiones anatómicas sean practicadas e interpretadas por un médico especialista en radiodiagnóstico. Por su parte, el examen de la cavidad oral y el examen de la radiografía dental sería recomendable que, cuando también fuese posible, fuese practicado por un médico especialista en estomatología. Sería recomendable, además, que la evaluación global de los resultados de las pruebas realizadas fuese

coordinada por un médico experimentado en este tipo de estudios y con conocimientos sobre el marco y las implicaciones legales en que se inscriben los estudios solicitados por las autoridades, como podría ser un médico especialista en medicina legal o un médico forense.

... Todos los datos derivados de la aplicación de estos métodos de interpretación deben ser valorados en relación con estudios de población que sean congruentes con las características generales del sujeto estudiado, cuando éstos se hallen disponibles.

En relación con los estudios poblacionales aplicables a menores no acompañados procedentes de otros países, sería necesario poder disponer de estudios de población específicos centrados en la población de origen del supuesto menor.

... En nuestro país existe una elevada proporción de casos estudiados en el ámbito médico forense de sujetos de origen norteafricano, especialmente marroquí. Sería altamente recomendable que desde los organismos oficiales pertinentes se instase la realización de estudios transversales de población en los países norteafricanos, especialmente Marruecos, sobre las variaciones específicas de sus parámetros de maduración general, dental y ósea sustentados en criterios fiables de confirmación de la edad cronológica. Tales estudios, una vez realizados, constituirían la herramienta ideal para poder valorar con suficiente fiabilidad los posibles casos de estudio médico forense en sujetos originarios de estos países >>

Estas recomendaciones fueron recogidas en las conclusiones de la *Dra. M^a Jesús Elipe Esteban* respecto a la Comunidad Autónoma de Aragón, al indicar que *“sería aconsejable y necesario unificar criterios médicos con respecto a la exploración y medios complementarios utilizados así como elaborar patrones de maduración de la población española y para aquellas poblaciones afectas de esta problemática (inmigrantes marroquíes, subsaharianos, sudamericanos y centroeuropeos)”*.

Quinta.- Por último, indicar que los expertos nos han señalado la conveniencia de complementar las pruebas médicas con el examen psicosocial del presunto menor por parte de los profesionales del ámbito de la protección de menores a lo largo de un periodo de observación determinado, en la línea de lo dispuesto por la F.G.E. en la *Circular 2/2006*.

III. RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que

me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón así como la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón, me permito formularle la siguiente

SUGERENCIA

Que por parte de los Departamentos de Servicios Sociales, Salud y Justicia del Gobierno de Aragón y con la debida coordinación institucional, se promueva la elaboración de un protocolo de actuación para la determinación de la edad de las personas extranjeras indocumentadas que, encontrándose en nuestra Comunidad Autónoma, manifiesten ser menores de edad, garantizando así, de conformidad con las consideraciones expuestas en la presente resolución, una mayor fiabilidad en los resultados que se obtengan.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniqué si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

EL JUSTICIA DE ARAGON

FERNANDO GARCÍA VICENTE