

Expte.

DI-1563/2010-1

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE
SERVICIOS SOCIALES Y FAMILIA
Secretaría General Técnica
Camino de Las Torres, 73
50008 ZARAGOZA**

ASUNTO: Sugerencia relativa a la determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 29 de septiembre de 2010 esta Institución incoó expediente de oficio al que asignó el número arriba indicado, con la finalidad de estudiar los criterios utilizados para la determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados que llegan hasta nuestra Comunidad Autónoma.

El interés de esta Institución en el presente tema estaba motivado por diversos actos. De un lado, el conocimiento de que desde la Fiscalía General del Estado se pedía la realización de unos protocolos de actuación conjunta entre el Ministerio Fiscal, las Comunidades Autónomas y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad para solventar los graves problemas derivados de la determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados.

Pese a que no era la primera vez que se abordaba la cuestión, se creyó oportuno conocer cuál era la postura de nuestra Administración.

SEGUNDO.- Consecuencia de ello, ese mismo día, nos dirigimos al Departamento de Servicios Sociales y Familia solicitando información en este sentido. Tras cuatro recordatorios emitidos en fecha 29 de octubre, 30 de noviembre, 30 de diciembre de 2010 y 16 de febrero de 2011, finalmente, el día 3 de marzo de 2011 tuvo entrada el escrito de contestación en los siguientes términos:

“Desde hace varios años en los que llegan con frecuencia a nuestra Comunidad menores extranjeros no acompañados (MENAS) hemos tenido dificultades para determinar en algunos casos la edad de éstos y, en su

caso, si deben ser atendidos como menores de edad y si pueden ingresar en los Centros de Protección de Menores.

Desde los primeros casos se planteó la necesidad de coordinar la actuación entre las Instituciones implicadas, así se realizaron reuniones entre la Delegación del Gobierno, la Dirección General de Extranjería, la Fiscalía de Menores, la Policía Nacional y el Servicio de Menores, entre otros. Como resultado de estas actuaciones se establecieron unos criterios de actuación en los que se acordaba la intervención y coordinación de los implicados. Esto nos ha permitido funcionar a pesar de las dificultades que se presentan a la hora de determinar la edad y la amplia horquilla que en algunos casos presentan.

La dificultad para valorar correctamente la edad de un menor de origen magrebí es conocida por esa oficina del Justicia de Aragón. Sabemos que con la radiografía de muñeca, con ortopantomografía de las piezas dentales, radiografía de clavícula y con la exploración médica de los caracteres sexuales secundarios realizados correctamente y tras el análisis de los expertos, éstos no dicen que el error es de un cuarenta por ciento aún practicando las cuatro pruebas. Actualmente, en la mayoría de las Comunidades Autónomas se realiza la prueba de muñeca solamente, aunque en algunas se puede complementar con otra prueba.

En la Comunidad Autónoma de Aragón se realiza la prueba de radiografía de muñeca y se utiliza la edad más favorable al menor, en la horquilla posible que nos da el radiólogo.

En este momento ha sido publicado el borrador del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009. En este borrador se plantea en su artículo 187 que sea la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración la que impulse un Protocolo Marco de Menores No Acompañados destinado a coordinar la intervención de todas las instituciones.

Desde el Servicio de Prevención y Protección a la Infancia ya se han iniciado contactos con la Dirección General de Inmigración para convocar una nueva reunión con la Delegación del Gobierno y las demás instituciones implicadas en este asunto, con la intención de preparar propuestas y mejorar la coordinación”.

TERCERO.- Tras el análisis de la contestación de la Administración, el Justicia de Aragón creyó adecuado igualmente dirigirse al Instituto de Medicina Legal de Aragón para conocer su parecer. Desde este Organismo obtuvimos la siguiente información:

“PRIMERO.

Con fecha 7 de abril de 2008 se elaboró por el Instituto de Medicina Legal de Aragón una contestación en ese sentido, dirigida a la Dirección General de Justicia, a partir de un expediente del Justicia de Aragón. En dicha fecha se proponía lo siguiente:

1. Creación de un equipo estable interdisciplinar y profesionalizado bajo criterios de incentivos por programas concretos de actuación (EVEMA= Equipo de Valoración de la Edad del Menor en Aragón).

a. Responsable de:

- i. Diseñar un protocolo dinámico que se retroalimente de su propia información a través de base de datos normalizada.*
- ii. Realizar las valoraciones a partir de dicho protocolo.*
- iii. Establecer los criterios para discriminar entre valoraciones urgentes y programables.*
- iv. Establecer un calendario de trabajo para funciones referidas.*

b. Integrado por:

- i. Jefe y coordinador de equipo.*
- ii. Especialista en Medicina Legal y Forense.*
- iii. Experto en Antropología Forense.*
- iv. Especialista en Radiología.*
- v. Especialista Odonto-estomatatólogo.*
- vi. Equipo psicosocial forense: Psicólogo y Trabajador Social.*
- vii. Personal auxiliar.*

c. Cada puesto del equipo debe ser cubierto con un investigador principal y otro suplente entre los expertos propuestos por cada institución colaboradora (Instituto de Medicina Legal de Aragón, Servicio de Radiología del Hospital Royo Villanova, Servicio de Radiología de ciudad Sanitaria Miguel Servet y Colegio de Odontólogos de Zaragoza).

2. Definición de una estructura estable de respuesta con ubicaciones para realización de exploraciones necesarias y pruebas complementarias que cuente con medios técnicos necesarios y medios personales auxiliares. Se propone para ello:

a. Lugar de reunión del equipo: Instituto de Medicina Legal de Aragón.

b. Lugar de exploración psicofísica: Instituto de Medicina Legal de Aragón.

c. Lugar de realización de pruebas radiológicas de fase 1ª y 3ª (carpo y esternoclavicular): Hospital Royo Villanova. Servicio de Radiología.

SEGUNDO.

Con fecha 22 de enero de 2009, se nos da traslado de la Resolución emitida por el Excmo. Sr. D. Fernando García Vicente, Justicia de Aragón, relativa a la recomendación a los departamentos implicados, para que adopten las medidas y actuaciones precisas para afrontar la problemática de la determinación de la edad de las personas extranjeras indocumentadas que manifiestan ser menores.

TERCERO.

Con fecha 7 de octubre de 2010, lo que nos sitúa en los dos años y medio de la propuesta de la creación del EVEMA y no existiendo ninguna decisión para poner en marcha el mismo, el Instituto de Medicina Legal de Aragón formó parte activa de la Jornada de Trabajo organizada por el Defensor del Pueblo en Madrid, sobre Determinación Forense de la Edad de los Menores Extranjeros No Acompañados y se redactó un documento de consenso de buenas prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España, que vienen a ratificar los elementos esenciales recogidos en la primera propuesta referida en el apartado primero.

CUARTO.

Con esta fecha, 5 de mayo de 2011, no se ha avanzado nada en la práctica real, por lo que se considera que la determinación de la edad de las personas extranjeras que manifiestan ser menores de edad únicamente puede hacerse siguiendo el plan previsto en abril de 2008, hace tres años; y que, ponerlo en marcha, requiere de una decisión política clara por cuanto también requiere de una financiación necesaria para medios técnicos y personales para su puesta en marcha”.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- La dicción literal del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que regula las disposiciones generales relativas a la Institución del Justicia de Aragón establece lo siguiente:

“1.- El Justicia de Aragón, sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y su coordinación con la misma, tiene como misiones específicas:

a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto.

b) La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

c) La defensa de este Estatuto.”

Las funciones de esta Institución se plasman de idéntica forma en el artículo 1 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón.

La nueva redacción del segundo párrafo del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón regula, además, su ámbito competencial, disponiendo:

“2.- En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar:

a) La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo.

b) La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establezca la Ley del Justicia.

c) Los servicios públicos gestionados por personas físicas y jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón”.

Al amparo de esta disposición y en cumplimiento de las funciones que el texto estatutario le encomienda, es por lo que se procede al estudio de la pretensión que se expone en la queja.

SEGUNDA.- Efectivamente, tal y como consta en la contestación emitida por el Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón, no es la primera vez que el Justicia de Aragón se pronuncia sobre esta cuestión. Así lo hizo mediante Sugerencia dictada en el Expediente 1928/2007 y la Recomendación dictada en el Expediente 1941/2008. En una y otra resolución lo que se buscaba era promover la coordinación entre las Administraciones y Organismos implicados para que se fijaran unos criterios para poder determinar con mayor certeza la edad de los menores extranjeros no acompañados que llegan al territorio aragonés.

Pese a ello, a lo largo de diversas reuniones, visitas y entrevistas, hemos podido constatar que el problema persiste. Concretamente, de las visitas realizadas a los centros de acogida y protección de menores, se han podido extraer una serie de conclusiones que igualmente se hicieron

patentes en el Informe Especial de Menores de 2010. La primera de ellas es que, atendiendo a la realidad, el número de MENAS en Aragón ha disminuido en los últimos tiempos. La segunda es la persistencia de los problemas derivados de la determinación de edad de estas personas.

Al problema de la edad que tradicionalmente determinaba la comúnmente referida *prueba de la muñeca*, se le añadía el de los pasaportes falsos, concretamente el de la falsedad de los datos allí plasmados. La regla general seguida en Aragón, que no en todo el territorio nacional, consiste en dar por ciertos los datos que constan en el pasaporte de quien alega ser menor de edad, lo cual se justificaría por la dificultad para su contraste, dificultad incrementada por lo complicado que resulta seguir la trayectoria de estas personas a lo largo del país, independientemente de la existencia del Registro de Menores Extranjeros.

Por tanto, nos encontramos que, ante un pasaporte presumiblemente falso y que asegura la minoría de edad de quien, de manera obvia, no lo es, se da tratamiento de menor al mayor de edad, con todas las consecuencias que ello conlleva.

De las visitas realizadas a los diversos centros de protección del menor de titularidad autonómica, se pudo constatar igualmente la dificultad de quienes directamente trabajan con estas personas, motivada por la falta de eficacia de las medidas que se les están aplicando, llegando incluso a encontrarse con supuestos en los que sobrepasaban con creces la minoría de edad, lo cual supone que los recursos que se destinan a estas personas carecen de eficacia por estar creadas para menores de edad. Obviamente no puede tratarse de igual forma a quien tiene un grado de maduración superior y a quien no la ha alcanzado todavía.

TERCERA.- Esta Institución también participó en las jornadas que tuvieron lugar durante el otoño de 2010 en la sede del Defensor del Pueblo. La intención no era otra que llegar a un acuerdo que aunara criterios sobre esta cuestión.

Fruto de ello, se elaboró Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España, en el que se plasmaban las Conclusiones de la Jornada de Trabajo sobre Determinación Forense de la Edad de los Menores Extranjeros No Acompañados, que en definitiva venía a suscribir la propuesta anteriormente referida por el Instituto de Medicina Legal de Aragón.

CUARTA.- Por todo lo expuesto, desde esta Institución se cree que existen motivos suficientes para que la Administración impulse una nueva forma de actuación en la determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados, contando para ello con la colaboración del Instituto de Medicina Legal de Aragón.

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, me permito formularle la siguiente

SUGERENCIA

Que el Departamento de Servicios Sociales y Familia, atendiendo a los planteamientos marcados por el Instituto de Medicina Legal de Aragón, valore la posibilidad de fijar unos criterios más rigurosos, con el fin de poder determinar la edad de los extranjeros no acompañados que llegan al territorio aragonés de manera más ajustada a la realidad.

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

Zaragoza, a 23 de mayo de 2011

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE