

III. Otras Resoluciones

Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias

2918 *Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias.- Resolución de 10 de septiembre de 2024, por la que se establece el Protocolo territorial de recepción de menores extranjeros migrantes no acompañados en la Comunidad Autónoma de Canarias.*

ANTECEDENTES

1. La evolución de la actual crisis migratoria ha supuesto un incremento de las intervenciones por parte de todos los agentes sociales implicados y de manera especial en las Administraciones Públicas en Canarias en las actuaciones de acogida y traslados de los menores migrantes no acompañados ante esa mayor intensidad.

Las actuaciones hasta ahora realizadas nos revelan la procedencia de ordenar y controlar la recepción en el sistema autonómico de acogida y protección de menores no acompañados en garantía de sus derechos y atendiendo al interés superior del menor.

2. El acuerdo de Gobierno de Canarias de 2 de septiembre de 2024, previa propuesta de la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, reiteró la declaración de emergencia migratoria en nuestra Comunidad Autónoma en orden a viabilizar una respuesta adecuada a una situación claramente excepcional. Este acuerdo calificó la situación como emergencia migratoria agravada, al haber sido agotados todos los medios materiales personales de acogida de menores migrantes no acompañados, y designó a la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud Infancia y Familias, según su orden interno de competencias, para el seguimiento y gestión de este acuerdo, así como, en su caso, “dictar las Resoluciones que estime precisas para preservar en nuestra Comunidad Autónoma el interés superior de las niñas y niños extranjeros no acompañados, y para garantizar el cumplimiento de los procedimientos que les son de aplicación”.

De todo ello conoció el Foro Canario de Inmigración y la Dirección General de Seguridad, los cuales mostraron su parecer favorable. Asimismo, se dio cuenta al Parlamento de Canarias en sesión extraordinaria celebrada el 6 de septiembre de 2024.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias ostenta la competencia para el dictado de la presente Resolución de aprobación del Protocolo territorial de recepción de menores migrantes no acompañados, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 del Decreto 446/2023, de 27 de diciembre, por el que se aprueba Reglamento Orgánico de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias.

Esta Dirección General está encuadrada en la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud Infancia y Familias, designada en el acuerdo de Gobierno de Canarias de 2 de septiembre de 2024 para el seguimiento y gestión de dicho acuerdo, así como, en su caso, dictar las Resoluciones que estime precisas para preservar en nuestra Comunidad Autónoma el interés superior de las niñas y niños extranjeros no acompañados, y para garantizar el cumplimiento de los procedimientos que les son de aplicación.

2. La recepción por los servicios de protección de menores de la Comunidad Autónoma de Canarias de migrantes no acompañados entregados por el Estado está presidida por el principio del interés superior del menor, pues “toda decisión familiar, administrativa o judicial, en lo que se refiere al niño, deberá tener por objeto prioritario la defensa y salvaguardia de sus intereses”, que es destacado en la Carta Europea de Derechos del Niño (Resolución del Parlamento Europeo A 3-0172/1992 de 8 de julio, punto 8.14).

Según el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, “Todo menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado”; y “en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir”. Por ello el acto de su entrega a los servicios de acogida y protección de menores, que conlleva una concreta ubicación territorial de los mismos, en este caso Canarias, no es inmune al interés superior del menor.

Entre los criterios generales a tener en cuenta a efectos de la interpretación y aplicación en cada caso del interés superior del menor, entre otros, está la consideración de los deseos, sentimientos y opiniones del menor, así como su derecho a participar progresivamente, en función de su edad, madurez, desarrollo y evolución personal, en el proceso de determinación de su interés superior, y la preservación de la identidad.

El modelo de recepción que aprueba esta Resolución está inspirado en el interés superior del menor, y en el momento de inicio de las competencias legales de protección de menores migrantes no acompañados, que exige que el menor haya sido oído sobre su situación y que el Estado que le proporciona protección de atención inmediata, determine mediante acto o resolución administrativa motivada e individualizada.

Se pretende garantizar el cumplimiento de los requisitos previos de identificación y de documentación que debe acompañar al menor de manera individualizada en el momento de su entrega y recepción por los servicios de acogida que dependen de la Comunidad Autónoma, y establecer un debido control previo de su Administración para evitar la situación de ingreso sin plaza.

Atendiendo a lo expuesto esta Resolución establece el Protocolo territorial de recepción de menores migrantes no acompañados a los servicios de acogida y protección de menores de la Comunidad Autónoma, que se contiene en el anexo.

Atendiendo a lo expuesto,

RESUELVO:

Primero.- Aprobar el Protocolo territorial de recepción de menores extranjeros migrantes no acompañados en la Comunidad Autónoma de Canarias, que consta en el Anexo I de la presente Resolución.



Segundo.- Este Protocolo territorial es vinculante para los empleados públicos autonómicos y empleados de las entidades colaboradoras contratadas por la Comunidad Autónoma de Canarias, debiendo incorporarse una adenda en los contratos administrativos al efecto.

Tercero.- Aprobar el formulario básico de comprobación documental a aportar en la recepción de menores migrantes no acompañados.

Se ordena la publicación de este Protocolo territorial en el Boletín Oficial de Canarias.

Santa Cruz de Tenerife, a 10 de septiembre de 2024.- La Directora General de Protección a la Infancia y las Familias, Juana María de la Rosa González.

ANEXO I

PROTOCOLO TERRITORIAL DE RECEPCIÓN DE MENORES EXTRANJEROS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.

1. La recepción en los servicios de protección de menores de la Comunidad Autónoma de Canarias de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañado por parte del Estado está presidida por el principio del interés superior del menor, pues “toda decisión familiar, administrativa o judicial, en lo que se refiere al niño, deberá tener por objeto prioritario la defensa y salvaguardia de sus intereses”, que es destacado en la Carta Europea de Derechos del Niño (Resolución del Parlamento Europeo A 3-0172/1992 de 8 de julio, punto 8.14).

El artículo 3.1 de la Convención de Derechos del Niño determina: “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, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

En nuestro ordenamiento jurídico el artículo 11.2.a) de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, establece que la supremacía del interés del menor será principio rector de la actuación de los poderes públicos.

Las Observaciones Generales n.º 6 y n.º 14 del Comité de Derechos del Niño, adoptadas respectivamente el 1 de septiembre de 2005 y el 1 de febrero de 2013, y en las que se pone “de manifiesto la situación particularmente vulnerable de los menores no acompañados” y se establece que “el concepto de interés superior del menor es complejo y su contenido se debe determinar caso por caso”.

El acto de entrega del menor no acompañado por el Estado, y consiguiente recepción por los servicios de protección de menores de Canarias, conlleva afectación de sus derechos puesto que no le es indiferente la determinación de su ubicación y cuál Administración autonómica se hace cargo de su protección, sin siquiera ser oído. Según la Instrucción 6/2004, de 26 de noviembre, sobre tratamiento jurídico de los menores extranjeros inmigrantes no acompañados, en los procedimientos que afecten al menor el Ministerio Fiscal deberá obligatoriamente ser parte en salvaguarda de los derechos del niño.

2. La realidad que ha venido siendo impuesta por las circunstancias de contingencia migratoria extraordinaria, que ha dado lugar a esta declaración de emergencia migratoria agravada, es de un desorden en el acto de recepción de menores en grupo entregados por funcionarios de Policía Nacional a personal de entidades colaboradoras de centros de acogida del sistema de protección de Canarias, acompañando un listado o acta, sin que medie un control directo de la Administración de la Comunidad Autónoma, y sin que medie previa resolución administrativa individualizada de ubicación o asignación del menor por parte del Estado a Canarias, ni Decreto del Ministerio Fiscal de puesta a disposición del menor en caso de menores dubitados a los servicios correspondientes de protección de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Tal y como viene ocurriendo, en el momento de la recepción por los servicios de acogida de menores no resulta posible identificar correctamente cada menor estableciendo la conexión debida con la reseña policial del mismo, puesto que en la entrega grupal no

aparece la fotografía de reseña que lo relacione con su nombre. La debida identificación del menor y su trazabilidad está en riesgo, y se posibilita la confusión de identidades entre menores, como ha ocurrido.

También resulta muy relevante para determinar el tracto desde su llegada, que se aporte las circunstancias de tiempo y lugar en que el Estado halló al menor (salvamento en el mar, llegada a puerto o playa, localización en algún sitio).

Un aspecto olvidado son los derechos del menor que pueda estar en situación de precisar protección internacional, o protección ante trata de seres humanos, que no son atendidos si no se realiza la debida entrevista personal (apartados cuarto y quinto del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados).

El interés superior del menor exige que sea atendido de manera individualizada, con audiencia al menor ya debidamente identificado y con conocimiento del Ministerio Fiscal, con carácter previo al dictado de una resolución administrativa de ubicación, bien en Canarias, o bien en cualquier otra Comunidad Autónoma.

3. Las actuaciones a realizar por el Estado en cumplimiento de sus competencias exclusivas sobre control del flujo migratorio respecto a menores migrantes no acompañados están previstas en el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados, aprobado por Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría de Presidencia, previo acuerdo entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (BOE de 16.10.2014).

Este Protocolo Marco está destinado a coordinar la intervención de todas las instituciones y administraciones afectadas, desde la localización del menor o supuesto menor hasta su identificación, determinación de su edad, puesta a disposición del Servicio Público de protección de menores y documentación. También está dirigido a lograr el adecuado funcionamiento del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA), de acuerdo con el artículo 215 REX (Reglamento de Extranjería, RD 557/2011).

El valor jurídico del Protocolo Marco es vinculante para las instituciones del Estado que lo suscriban (apartado primero.3 del Protocolo Marco). Dado que el Protocolo Marco nace de acuerdo por el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, vincula a dichos Ministerios y las instituciones que dependen de los mismos. Además, también vincula a la Presidencia del Gobierno de España, cuyo Subsecretario lo aprobó.

4. El apartado primero.3 del Protocolo Marco prevé que deba ser completado con la redacción de los correspondientes Protocolos territoriales para que -según sus respectivas normas estatutarias- pueda obligar a las administraciones e instituciones autonómicas respectivas.

Este apartado además supone un reconocimiento expreso del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias para que, conforme al Estatuto de Autonomía de Canarias, complete las disposiciones del Protocolo Marco, que se correspondería con la 2.ª fase temporal de

competencia en materia de asistencia social y de menores migrantes, que no es la prevista en la Constitución, según el Tribunal Constitucional. Esta habilitación territorial de ampliación de Protocolo se enmarca dentro del artículo 144.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC). La fase 1.^a es la atención de los menores por el Estado hasta que los ubique en la comunidad autónoma que corresponda.

El contenido posible de este Protocolo territorial empieza donde se inicia la fase de competencia no constitucional sobre inmigración correspondiente a la Comunidad Autónoma, según lo dispuesto en el artículo 144.1 EAC, y precisa del necesario previo cumplimiento debido del ejercicio de las competencias exclusivas del Estado descritas en el Protocolo Marco.

Esta nueva crisis está demostrando las grandes debilidades del sistema, que exigen acometer la protocolización de las actuaciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, y las entidades colaboradoras de acogida y protección de menores.

ACTUACIONES DEL PROTOCOLO DE RECEPCIÓN

1. Objeto del Protocolo territorial.

El objeto del protocolo de recepción de menores migrantes no acompañados es la necesaria ordenación de la recepción de menores extranjeros migrantes no acompañados que se encuentren en situación de desamparo en Canarias.

No es objeto de este Protocolo territorial, al no proceder la entrega y recepción por los servicios de protección de menores de la Comunidad Autónoma de Canarias de los menores migrantes no acompañados que hayan sido rescatados por el Estado en el mar, o que sean interceptados por Guardia Civil y Policía Nacional a su llegada a la costa ejerciendo funciones de frontera, dado que no están desamparados porque cuentan con la atención inmediata del Estado, que asume responsabilidades internacionales de rescate en el mar y las competencias constitucionales de control de frontera y de flujo migratorio hasta su debida asignación o ubicación, según la situación jurídica en que se encuentren.

2. Principios que inspiran las actuaciones del Protocolo territorial.

Las actuaciones por parte del Estado de entrega de menores migrantes no acompañados y correlativas actuaciones de recepción por la Comunidad Autónoma de Canarias están presididas por el principio de interés superior del menor, el respeto a su personalidad y derechos, de manera que exige el respeto a su individualidad con su correcta identificación, el conocimiento de las circunstancias en que se halle.

Ello requiere que el menor no acompañado sea oído previamente sobre su ubicación o asignación y el derecho a una resolución administrativa individualizada de ubicación en la Comunidad Autónoma que corresponda, con intervención del Ministerio Fiscal en salvaguarda de sus derechos.

3. Requisitos previos a la recepción.

El acogimiento de un menor migrante extranjero no acompañado por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias, a través de sus recursos requerirá su previa reseña de identificación, su inscripción en el RMENA si constase, y una resolución administrativa de asignación o ubicación

individualizada del órgano correspondiente del Estado, previa audiencia al menor, en presencia de un intérprete de su lengua materna u otra que pueda entender, con conocimiento del Fiscal, y un acto formal de entrega con documentación individualizada, una vez cumplidos los requisitos que le fueran exigidos a quien le estuviera prestando la atención inmediata.

4. Comunicación previa a efectos de disponibilidad de plazas de acogida.

Cumplimentadas las actuaciones previas reseñadas en el apartado anterior, el órgano competente de la Administración General del Estado comunicará a la Administración autonómica (Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias) la existencia de un menor migrante no acompañado en condiciones de ser entregado, en orden a que los servicios autonómicos puedan verificar la disponibilidad de plazas en las condiciones de garantías legalmente exigidas para ser atendido.

5. Lugar de la entrega y recepción e intervención de funcionarios públicos.

Confirmada la disponibilidad de plaza, la recepción del menor por la Comunidad Autónoma de Canarias que entreguen los funcionarios del Estado será hecha en las Comisarías de la Policía Autónoma de Canarias o, donde no existan, en los lugares habilitados. Esta recepción del menor deberá ser ante policía autonómico o, por razones justificadas, ante funcionario público autonómico habilitado.

6. Documentación individualizada del menor en el momento de la recepción.

Los funcionarios del Estado que entreguen al menor deberán aportar documentación individualizada de cada menor que garantice su correcta identidad y circunstancias individuales, entre ellas las circunstancias en que fue hallado y cuántos datos sean de interés para los derechos del menor así como para valorar su situación riesgo o desamparo y, si así se hubiese acordado por el Ministerio Fiscal, el número de expediente de riesgo abierto en la Sección de Menores, junto a todos aquellos documentos que permitan garantizar su trazabilidad o que haya confusión de identidades entre menores.

Además de la identificación y lo expuesto en el anterior párrafo, esta documentación individualizada también deberá contener:

- en su caso, la documentación de la entrevista individualizada realizada al menor no acompañado, por si estuviese en situación de solicitud de protección internacional, y para comprobar si tuviese algún familiar en algún lugar de España o de la Unión Europea, que le pueda acoger;
- la resolución administrativa del órgano competente del Estado de ubicación o asignación por parte del Estado a Canarias; y, en caso de que se trate de una persona cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, la decisión del Ministerio Fiscal con carácter cautelar y urgente, de si debe ser acogido en un centro de protección de menores de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor o por el contrario debe ser sometido al régimen ordinario de mayores de edad (Capítulo V, apartado primero.2 del Protocolo Marco);
- toda la documentación que refleje actuaciones que cuenten con la intervención del menor (comparecencias, información de los derechos de posibles víctimas de trata de seres humanos o protección internacional, situación legal en España o cualquier otra de la que deba quedar constancia escrita), deberá contar con la firma de intérprete que acredite que el menor ha comprendido la información que le ha sido transmitida.

7. Comprobación de documentación e identidad del menor no acompañado para su recepción.

El policía autonómico, o en su caso de no disponibilidad el funcionario público autonómico que sea habilitado, una vez comprobada la documentación individualizada de cada menor y comprobado que el menor se corresponde la identidad con la que se entrega, promoverá su inmediato traslado al centro de protección de menores o de acogida donde haya plaza, comunicando cualquier incidencia que se haya producido a la Dirección General de Seguridad o la Dirección General del Gobierno de Canarias en materia de protección de menores, según proceda. La comprobación de la documentación se realizará mediante su verificación conforme al formulario básico incluido como Anexo II.

Una vez recibido el menor se extenderá resguardo de entrega y recepción se firmará el acta de recepción individualizada por cada menor.

8. Custodia y tratamiento de la documentación.

La documentación debe ser puesta a disposición de la Dirección competente de protección del menor y del recurso de acogida, siendo su tratamiento el estrictamente necesario para su protección, control y seguimiento del menor y trámites necesarios en su interés superior.

La documentación iniciará el expediente correspondiente a cada menor recibido por la Comunidad Autónoma de Canarias en su sistema de protección de menores. Si no es entregada de forma digital, se digitalizará para dicha incorporación.

ANEXO II

FORMULARIO BÁSICO DE COMPROBACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN INDIVIDUALIZADA DE MENORES EXTRANJEROS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN EL ACTO DE RECEPCIÓN POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS, CONFORME AL PROTOCOLO TERRITORIAL

En _____, siendo la hora _____ del día _____, ante el policía autonómico con núm profesional _____, le es presentado el menor que identifica con el nombre de _____. En caso de ser funcionario público autonómico habilitado, se identifica como _____.

En cumplimiento del PROTOCOLO TERRITORIAL DE RECEPCIÓN DE MENORES EXTRANJEROS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS, se realiza la siguiente comprobación de los siguientes documentos:

- Identificación conforme a la reseña policial, con la fotografía de reseña y sin necesidad de incluir la huellas dactilares.
- Información de circunstancias individuales, entre ellas las circunstancias en que fue hallado y cuántos datos sean de interés para los derechos del menor, así como para valorar su situación riesgo o desamparo.
- Si así se hubiese acordado por el Ministerio Fiscal, el número de expediente de riesgo abierto en la Sección de Menores.
- Resolución administrativa del órgano competente del Estado de ubicación o asignación por parte del Estado a Canarias
- En caso de que se trate de una persona cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, la decisión del Ministerio Fiscal con carácter cautelar y urgente, de si debe ser acogido en un centro de protección de menores de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor o por el contrario debe ser sometido al régimen ordinario de mayores de edad (Capítulo V, apartado primero.2 del Protocolo Marco);
- En su caso, la documentación de la entrevista individualizada realizada al menor no acompañado, por si estuviese en situación de solicitud de protección internacional, y para comprobar si tuviese algún familiar en algún lugar de España o de la Unión Europea, que le pueda acoger.
- Documentación que refleje actuaciones que cuenten con la intervención del menor (comparecencias, información de los derechos de posibles víctimas de trata de seres humanos o protección internacional, situación legal en España o cualquier otra de la que deba quedar constancia escrita), deberá contar con la firma de intérprete que acredite que el menor ha comprendido la información que le ha sido transmitida.

Firma de policía autonómico o del funcionario público autonómico comprobador